

11818

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend
einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen

(Vom 21. November 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36^{quater} über Radio und Fernsehen.

1 Überblick

Das Schweizervolk hat in der Abstimmung vom 3. März 1957 eine Vorlage zu einem Verfassungsartikel über Rundspruch und Fernsehen mit 428 080 Nein gegen 319 766 Ja und mit zehn ganzen und drei halben gegen neun ganze und drei halbe Ständesstimmen verworfen.

Die Eidgenössischen Räte, der Bundesrat und die Wissenschaft sind sich darin einig, dass für den fernmeldetechnischen Teil von Radio und Fernsehen eine Verfassungsgrundlage in Artikel 36 der Bundesverfassung (BV) bereits zur Verfügung steht. Nach wie vor fehlt jedoch eine Verfassungsgrundlage für den gesamten übrigen Bereich von Radio und Fernsehen.

Mit dem Aufkommen des Radios in der Schweiz im Jahre 1904 begann im Bereiche der Kommunikationsmittel eine Entwicklung, die von Jahr zu Jahr stürmischere Formen annahm. Mit dem Hinzukommen des Fernsehens im Jahre 1939 und wegen der raschen technischen und programmpolitischen weiteren Entwicklung wurden die zu lösenden Probleme in politischer, rechtlicher, strukturell-organisatorischer und ethisch-kultureller Hinsicht immer komplexer. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung der audiovisuellen Massenmedien ständig weiter zu. Neue

Probleme ergeben sich zusätzlich aus dem Aufkommen der Satelliten, den Drahtverteilnetzen und dem vermehrten Einsatz des Fernsehens im Bildungs- und Schulungsbereich. Dabei gilt es, aus dem bisherigen Geschehen Lehren zu ziehen und neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Die Unabhängigkeit der Massenmedien vom Staate und andern Mächten ist für unsere Demokratie ein zwingendes Gebot. Darüber hinaus braucht die Schweiz einen föderalistischen Aufbau von Radio und Fernsehen und eine möglichst breite Abstützung der Programmträger auf die verschiedenen Bevölkerungskreise. Rechtlich geht es um eine möglichst freiheitliche Ausgestaltung dieser Medien. Dabei wird in der vorliegenden Botschaft die viel umstrittene «Radio- und Fernsehfreiheit», die in sehr gegensätzlichen Expertenberichten teils den Programmträgern, teils den einzelnen Programmschaffenden und teils den Radiohörern und Fernsehteilnehmern zugewiesen wurde, durch eine neue Methode und Konzeption abgelöst. Diese besteht im Verzicht auf den umstrittenen Begriff und in seiner Ersetzung durch die gesonderte Ausgestaltung der vier folgenden Problemkreise:

- Unabhängigkeit der Programmträger vom Staat und von andern Mächten,
- Programmfreiheit der Programmträger,
- Gestaltungsfreiheit ihrer Mitarbeiter und
- Ansprüche der Bevölkerung an das Programm.

In jedem dieser Bereiche stehen Fragen von Freiheiten zur Diskussion, deren Begrenzung in allen vier Gebieten anders auszugestalten ist, damit eine ausgewogene Lösung erzielt wird. Dabei soll der Grundsatz gelten: soviel Freiheit wie möglich, soviel Bindungen wie notwendig. Um dies zu erreichen, sind zusätzlich zu rechtlichen auch strukturell-organisatorische Massnahmen notwendig, die den dritten Bestandteil unseres Konzeptes darstellen. Als vierte Komponente kommt die Programmpolitik hinzu, die nach ethisch-kulturellen Gesichtspunkten zu gestalten ist. Da die beiden audiovisuellen Massenmedien der Allgemeinheit dienen und diese fördern sollen, sind entsprechende rechtliche Anordnungen in der Form von Programmrichtlinien unumgänglich. Die wichtigsten sind direkt in der Verfassung zu verankern. Sie sollen im Radio- und Fernsehgesetz näher ausgestaltet werden. Durch eine solche Programmpolitik soll das umschriebene politische, rechtliche und strukturell-organisatorische Konzept, das in dieser Botschaft näher dargelegt wird, zu einem harmonischen Ganzen abgerundet werden. Dabei muss nicht nur auf technischer, sondern auch auf programmpolitischer Ebene bestehenden internationalen Bindungen und aussenpolitischen Komponenten Rechnung getragen werden.

Die zu regelnde Materie ist aber auch deshalb komplex, weil bei den audiovisuellen Massenmedien einige Bereiche bestehen, für die besondere Anordnungen getroffen werden müssen. Beim Radio ist der Schweizerische Kurzwellendienst zu nennen. Weiter ist auf den Telefonrundspruch zu verweisen. Beim Fernsehen tritt als besondere Sparte die Werbung hinzu. Weiter sind Gesuche um Konzessionen für kirchliche Sender hängig. Artikel 36^{quater} BV muss so konzipiert sein, dass er auch diesen besonderen Bereichen und künftigen Entwicklungen Rechnung trägt.

2 Einleitung

Über die Gründe, die 1957 zur Ablehnung der Verfassungsvorlage führten, bestehen verschiedene Meinungen. Offenbar spielte eine damals noch verbreitete grundsätzliche Ablehnung des Fernsehens eine wesentliche Rolle. Es wurde die Auffassung vertreten, das Fernsehen werde mehr Nachteile als Vorteile bringen. Darüber hinaus befürchtete man, das damals noch auf eine kleine Minderheit von rund 18'000 Konzessionären beschränkte Fernsehen werde in beträchtlichem Ausmass mit Bundesmitteln subventioniert oder aus Radiogeldern finanziert. Die Abstimmungskampagne stand weitgehend im Zeichen des Slogans «Kein Radiofranken für das Fernsehen».

Unbestritten ist, dass das Nein des Souveräns von 1957 in keiner Weise dem Radio galt, das sich bereits eingebürgert hatte und sich grosser Sympathien erfreute. Im Sommer 1957 hatte die Zahl der Radiohörer eine Million bereits überschritten. Zwar hatte damals auch das Fernsehen, zum mindesten in einigen Ländern, einen erfolgreichen Start hinter sich. In den Vereinigten Staaten gab es bereits rund 30 Millionen Fernsehzuschauer, in England war deren Zahl auf über vier Millionen angestiegen. In unseren Nachbarländern Frankreich, Deutschland und Italien lag die Zahl der Fernsehzuschauer zwar noch weit unter einer Million, doch zeichnete sich bereits eine rasche Zunahme ab. Der Meinungsumschwung zu Gunsten eines schweizerischen Fernsehens konnte daher nur eine Frage der Zeit sein.

Im Postulat eines Nationalrates wurde der Bundesrat 1967 eingeladen,

1. erneut zu prüfen, ob die in seiner Botschaft vom 3. Juli 1956 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Art. 36^{bis} betreffend Rundspruch und Fernsehen angestellten Überlegungen zur Begründung eines solchen Verfassungsartikels durch die seitherige Entwicklung überholt oder nicht vielmehr bestätigt worden seien;
2. gegebenenfalls die Vorarbeiten zur Ausarbeitung und Vorlage eines neuen einschlägigen Verfassungsartikels an die Hand zu nehmen.

In einer Interpellation wurde 1970 im Nationalrat die baldige Vorlage eines Verfassungsartikels verlangt.

Der Bundesrat hat sich den Eidgenössischen Räten gegenüber bereits in einer beträchtlichen Anzahl von Botschaften und Berichten zu grundsätzlichen und zu besonderen Problemen von Radio und Fernsehen ausgesprochen:

- Botschaft vom 4. Juni 1951 über die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes (BBl 1951 II 317)
- Bericht vom 13. Januar 1953 über die Ordnung des schweizerischen Rundspruchdienstes (BBl 1953 I 17)
- Botschaft vom 4. Mai 1954 über die Finanzierung eines westschweizerischen Fernseh-Versuchsprogramms (BBl 1954 I 851)
- Botschaft vom 8. März 1955 über die Gestaltung des schweizerischen Fernsehens (BBl 1955 I 377)

- Botschaft vom 3. Juli 1956 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36^{bis} betreffend Rundspruch und Fernsehen (BBl 1956 I 1504)
- Botschaft vom 9. Juli 1957 über die Gewährung eines verzinslichen Darlehens an die Schweizerische Rundspruchgesellschaft für die Weiterführung des Programmbetriebes des schweizerischen Fernsehens (BBl 1957 II 205)
- Bericht vom 22. Mai 1968 über die weitere Gestaltung des schweizerischen Fernsehens (BBl 1968 I 1584).

Darüber hinaus hatte der Bundesrat im Zusammenhang mit einer grossen Zahl parlamentarischer Vorstösse zu einzelnen Sachfragen oder zu Problemen allgemeiner Art Stellung zu nehmen. Dies geschah vor allem in den grossen Fernsehdebatten vom 4. Oktober 1972 im Ständerat und vom 23. Juni 1971 sowie vom 5. Oktober 1972 im Nationalrat (Amtl. Bull. SR 1972 679 ff.; NR 1971 867 ff., 1972 1806 ff.).

Ende 1972 belief sich die Gesamtzahl der Fernsehkonzessionäre auf der Welt auf rund 260 Millionen. In der Schweiz gab es 1'535'888 Fernsehapparate, davon 225'650 mit Farbfernsehen. Die Schaffung einer Verfassungsgrundlage und eines Radio- und Fernsehgesetzes wird damit unumgänglich.

Das erste Vernehmlassungsverfahren von 1968 liess erkennen, dass bei den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Organisationen die Meinungen über die rechtlich, organisatorisch-strukturell und programmpolitisch zu treffenden Anordnungen weit auseinander gehen. In der 1970 eingesetzten juristischen Expertenkommission gelangten drei angesehene Staatsrechtswissenschaftler zu stark von einander abweichenden rechtlichen Konzeptionen, auf die wir im Abschnitt 6 noch zu sprechen kommen. Eine bei einem weiteren Staatsrechtslehrer eingeholte Stellungnahme gab keine Entscheidung zu Gunsten des einen oder andern dieser drei Konzeptionen. Alle vier Berichte boten wertvolle Grundlagen zum Erkennen der Problemstellung. Einem Begehren einer grossen politischen Partei und weiterer Organisationen Folge gebend, wurden diese Berichte zusammen mit einem Vorentwurf des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes zu einem Verfassungsartikel und mit Erläuterungen, die eine eigene Konzeption enthielten, zum Gegenstand eines zweiten Vernehmlassungsverfahrens gemacht. Die vorgelegte neue Konzeption fand in den grossen Linien durchwegs Zustimmung. Dies trifft insbesondere zu für die Vermeidung des allzu unbestimmten Begriffes der «Radio- und Fernsehfreiheit» und seine Ersetzung durch vier Problemkreise, die sich mit verschiedenen Freiheitsbereichen und verschiedenen Trägern von solchen befassen.

Alle angehörten Kreise sind darin einig, dass der Programmteil des Radio- und Fernsehwesens einer Verfassungsgrundlage bedarf. Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob es zweckmässig sei, jetzt, wo eine Totalrevision der Bundesverfassung vorbereitet wird, eine besondere Verfassungsvorlage vor das Volk zu bringen. Angesichts der grossen Zahl von Vorstössen, die im Parlament im Bereiche von Radio und Fernsehen unternommen wurden und die insbesondere auch die rasche Verwirklichung eines besondern Verfassungsartikels zum Gegenstand

hatten, sind wir der Meinung, dass die Verfassungsvorlage für Radio und Fernsehen möglichst rasch dem Volk unterbreitet werden sollte.

Die Grundsatzbestimmung, dass die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen als Bundessache erklärt werden soll, wurde von keiner Seite angefochten. Auch wurde die Frage, ob Radio und Fernsehen als Materie möglichst einheitlich zu behandeln seien, durchwegs bejaht.

Neben den bereits erwähnten Fragen stellt sich aber noch eine grosse Zahl weiterer Probleme. Wir umreissen die wichtigsten in den Grundzügen: Soll nur die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) eine Programmkonzession erhalten oder auch Dritte? Sollen die Programme überwacht werden? Durch wen? Wie weit soll die Politik in Radio und Fernsehen zu Wort kommen? Wer soll über Beschwerden entscheiden? Wie soll die Aufsicht über das Finanzgebaren gestaltet werden? Welche Organisationsformen sind die zweckmässigsten? Zu diesen Fragen gesellen sich in neuester Zeit zusätzliche von ausserordentlicher Tragweite: Ein besonderes Problem liegt darin, dass in nicht allzu ferner Zukunft die Fernmeldesatelliten eine Sendestärke aufweisen werden, die es den Radiohörern und Fernsehteilnehmern ermöglicht, deren Programme durch Gemeinschaftsantennen und später selbst durch Hausantennen direkt zu übernehmen. Grossmächte, die derartige Satelliten abschliessen und betreiben können, werden damit einen zusätzlichen Wirkungsbereich gewinnen. Weiter sind im Verlaufe der vergangenen drei Jahre dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement die ersten Begehren von Inhabern von Drahtverteilnetzen (sogenannte Gemeinschaftsantennenanlagen) um Programmkonzessionen zugegangen. Es wird beabsichtigt, eigene und zugekaufte Programme in das Netz einzuspeisen. Konzessionen für Versuche sind bereits erteilt. Hier muss neben vielen anderen die Grundsatzfrage entschieden werden, ob für die lokalen Programme Richtlinien ähnlich jenen, die für die SRG gelten, aufgestellt werden sollen. Wir denken dabei insbesondere an die für das nationale Programm geltende Auflage, dass die Programme «die kulturellen Werte des Landes zu wahren und zu fördern haben und zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen sollen», dass eine «objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln ist», und dass die Sendungen «den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern sollen».

Auch werden Sendungen, die «die innere und äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz gefährden» nicht zugelassen (Konzession SRG Art. 13).

Wir haben uns auch mit der Frage befasst, ob es zweckmässig sei, gleichzeitig mit dem Verfassungsartikel einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vorzulegen. Die Verwaltung und namhafte Juristen, insbesondere alle Mitglieder der juristischen Expertenkommission, sind der Meinung, dass davon wie bisher Abstand genommen werden soll. Die Beratung der Verfassungsvorlage im Parlament und die damit verbundene Diskussion in der Öffentlichkeit, vor allem auch im Zusammenhang mit der Volksabstimmung, werden

wesentliche Anhaltspunkte über die Meinung des Volkes und des Parlaments vermitteln. Es wäre verfehlt, sich schon vor dieser einlässlichen öffentlichen Meinungsbildung ein Bild über die Gesetzgebung machen zu wollen. Auch lässt sich erst auf Grund des definitiven Verfassungstextes beurteilen, was dereinst Gegenstand der gesetzlichen Regelung sein kann. Dagegen sollen in der vorliegenden Botschaft die Grundzüge einer Konzeption für Radio und Fernsehen dargestellt werden. Dort, wo dies wünschbar erscheint, sollen besonders wichtige Fragen eingehend behandelt werden.

Zurzeit sind im Hinblick auf die Gesetzgebung besondere rechtsvergleichende Studien im Gange, die sich auf die Länder Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Italien, die Niederlande, Österreich, Norwegen und Schweden erstrecken. Sie sollen über die Wege, die von andern Ländern bei der Lösung der sich stellenden Probleme beschritten worden sind, Aufschluss geben.

Die Zahl der Probleme, die im Zusammenhang mit dem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zur Darstellung zu bringen sind, ist sehr gross. Viele sind unbestrittenermassen ausgesprochen vielschichtig und heikel. Sie bedürfen daher der einlässlichen Darstellung. Um zu vermeiden, dass die vorliegende Botschaft zu umfangreich ausfällt, ist es deshalb angezeigt, auf eine Anzahl Fragen erst in der Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz einzutreten. Wir werden dort vor allem jene Fragen näher behandeln, die zurzeit in voller Bewegung oder am Anfang besonderer Entwicklungen stehen, wie die Fernmeldesatelliten und die Programme auf Drahtverteilnetzen. Die Probleme, die diese stellen, werden zurzeit von einer Kommission, in der auch der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband vertreten sind, geprüft. Schon die vorliegende Botschaft soll aber auch zu diesen Fragen einige wesentliche Hinweise enthalten. Da es gilt, Lehren aus der bisherigen Entwicklung zu ziehen, sei diese nachstehend kurz zusammengefasst.

3 Die bisherige Entwicklung

31 Beim Radio

311 Der Telegraf und das Telefon als Vorläufer von Radio und Fernsehen

Als kurz nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates durch die Bundesverfassung von 1848 auch in der Schweiz die *Telegrafie* aufkam, vertrat der Bundesrat die Ansicht, das Telegrafenwesen sei Bestandteil des Postregals. Dieser Auffassung schloss sich auch die Bundesversammlung an. Im Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 (AS III 1 ff.) über die Erstellung von elektrischen Telegrafan wurde das Telegrafanregal dahin umgeschrieben, dass «dem Bund das ausschliessliche Recht zusteht, elektrische Telegrafan zu errichten und zu betreiben, oder die Bewilligung zur Erstellung derselben zu erteilen.»

In den siebziger Jahren folgte die Einführung des Telefons. Der Bundesrat vertrat hier die Meinung, das Telefon sei Bestandteil des Post- und Telegrafan-

gals. Er gab gleichzeitig seiner Überzeugung Ausdruck, dass das Telefon, wie der Telegraf, vom Bund weitgehend selbst zu betreiben sei. Konzessionen seien nur dort gerechtfertigt, wo ein Bedürfnis vorliege, das von der öffentlichen Telefonanstalt nicht befriedigt werde (BBl 1888 IV 649). Das Parlament folgte dem Bundesrat auch in diesen Erwägungen (AS 1890 256).

312 Das Aufkommen des Radios

Nach dem Aufkommen der «Radiotelegrafie» in der Schweiz im Jahre 1904 stellten verschiedene Hotels in der Süd- und Westschweiz Gesuche für private Radiotelegrafieverbindungen. Diese Begehren wurden abgelehnt mit dem Hinweis, dass das Radio in der Schweiz Bundessache sei und die Anlagen vom Bunde betrieben werden müssten.

313 Die Entstehung lokaler Rundspruch-Gesellschaften

Im Jahre 1923 wurde in Lausanne die «Société romande de radiophonie» ins Leben gerufen. Sie sollte alle welschen Radiointeressenten vereinigen. Im Februar 1924 folgte die Gründung der Radiogenössenschaft in Zürich. Anfang 1925 trennte sich eine Gruppe von Radioamateuren in Genf von der oben erwähnten «Société romande de radiophonie» mit Sitz in Lausanne und gründete die «Société des Emissions Radio-Genève». Im Sommer 1925 konstituierte sich in Bern ebenfalls eine Radiogenössenschaft. 1926 folgte die Gründung einer gleichen Genössenschaft in Basel. Bereits 1927 kam zwischen den Studios von Basel, Bern und Zürich ein kontinuierlicher Programmaustausch zustande. Im Jahre 1930 wurden im Tessin ein «Ente autonomo per la radiodiffusione nella Svizzera Italiana», EARSİ, Bellinzona, und in St. Gallen die «Ostschweizerische Radiogesellschaft» ins Leben gerufen. Beide verfügten weder über eigene Sende- noch über eigene Studioeinrichtungen.

Die ersten Radio-Sendekonzessionen, die in den Jahren nach 1923 erteilt wurden, enthielten in bezug auf die Programmgestaltung die Weisung, sie müsse «künstlerisch hochwertig» sein. «Parteilpolitische Propaganda» werde «nicht geduldet» (BBl 1931 II 678).

Die lokalen Rundspruchgesellschaften waren bis gegen Ende der zwanziger Jahre auf rein privater Grundlage tätig. Sie mussten sich weitgehend selbst finanzieren. Einige erhielten Subventionen von Kantonen und Gemeinden. Die Kosten für die Sender und Studios wurden durch die Herausgabe von Gesellschaftsanteilen getragen. Die Gesteungskosten für die Darbietungen und den technischen Betrieb wurden aus den Hörergebühren bestritten. Bald gerieten einige der Sendergemeinschaften in finanzielle Schwierigkeiten.

Ganz allgemein waren in dieser Phase des Aufkommens des Radios in der Schweiz die finanziellen Mittel zu gering, als dass die Sendegesellschaften ihrer Aufgabe, ein kulturell hochstehendes Programm zu bieten, hätten gerecht werden können.

Die teils ungenügende Leistung der Sender – anfangs zum Teil Flugplatzsender – und das Fehlen finanzieller Mittel waren die Hauptgründe dafür, dass gesamtschweizerisch gesehen unser Radio im Vergleich zu jenem anderer Länder bald einen Rückstand aufwies. Ende 1930 zeigte die Dichte der Radiohörer bei den besonders interessierenden Ländern folgendes Bild:

	Radiohörer auf 1000 Einwohner
Dänemark	119
Schweden	79
Grossbritannien	77
Österreich	63
Deutschland	56
Schweiz	25

314 Der Weg zu einer gesamtschweizerischen Rundspruchorganisation

Um 1927 kam, insbesondere unter den grösseren Mächten, eine Art Wettrennen im Bau immer stärkerer Sendestationen auf. Diese politisch bedingte Entwicklung führte dazu, dass die Sendestationen Zürich und Bern, die während einiger Jahre weitherum in Europa gut und gern gehört wurden, von andern stärkern Sendern immer mehr «zugedeckt» wurden. Bald wurden sie auch innerhalb des schweizerischen Territoriums in beträchtlichen Bereichen nicht mehr überall gehört.

Im Jahre 1929 wurden von der PTT-Verwaltung zwei Studienkommissionen eingesetzt. Die erste hatte den Auftrag, eine gesamtschweizerische Lösung für die technischen Einrichtungen, die andere eine Konzeption für das Administrative und die Radioprogramme auszuarbeiten. Die beiden Kommissionen gelangten zu folgenden Vorschlägen:

- a. Errichtung je eines Landessenders in der deutschen, französischen und italienischen Schweiz;
- b. Übertragung der technischen Planung, des Baues und des Betriebes aller Sendeanlagen an die Telegraf- und Telefonverwaltung;
- c. Zusammenfassung der verschiedenen Rundspruchgenossenschaften in einer Dachorganisation, die für die Gestaltung der Programme und für die Verteilung der anfallenden Rundspruchhörgebühren verantwortlich ist.

Angesichts der Tatsache, dass der Schweiz nur zwei Exklusivwellen zur Verfügung standen, wurden sich Bundesrat und Parlament schlüssig, im Zentrum des deutschsprachigen und des französischsprachigen Bereiches je einen Landessender zu erstellen. Eine dritte, schwächere Station, deren Welle jedoch international nicht exklusiv sichergestellt war, wurde im Tessin gebaut.

Die strukturelle und programmliche Reorganisation kam darin zum Ausdruck, dass sich die sieben Radiovereinigungen zur «Schweizerischen Rundspruch-Gesellschaft (SRG)» zusammenschlossen. Diese erhielt am 26. Februar 1931 vom damaligen Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement eine auf zehn Jahre befristete Konzession für die Benützung der Rundspruchsender der Eidgenössischen Telegraf- und Telefonverwaltung.

Die Schweizerische Rundspruch-Gesellschaft umfasste gemäss der damaligen Konzession die folgenden Mitglied-Gesellschaften:

- Société romande de radiophonie Lausanne,
- Radiogenossenschaft Zürich,
- Société des Emissions Radio-Genève,
- Radiogenossenschaft Bern,
- Radiogenossenschaft Basel,
- Ostschweizerische Radiogesellschaft in St. Gallen,
- Ente autonomo per la radiodiffusione nella Svizzera Italiana in Bellinzona.

Am Ende des Gründungsjahres der SRG (1931) belief sich die Zahl der Radiokonzessionäre auf 150 021.

Auf Grund der Statuten vom 24. Februar 1931 verfügte die Schweizerische Rundspruch-Gesellschaft über folgende Organe: die Delegiertenversammlung, den Vorstand, einen Direktor für die Geschäftsführung und eine Oberleitung des Programmienstes sowie eine Kontrollstelle. Der Vorstand setzte sich zusammen aus je einem Vertreter der eben erwähnten sieben Gesellschaften und aus Personen, die von der Konzessionsbehörde bezeichnet wurden. Letztere hatte das Recht, bis zu fünf Vorstandsmitglieder zu ernennen. Die Wahl des Direktors der Rundspruch-Gesellschaft bedurfte der Zustimmung der Konzessionsbehörde.

Die eben umschriebene erste Struktur der SRG vermochte nicht zu genügen. Partikularistische Tendenzen im Rahmen der Delegiertenversammlung und des Vorstandes führten zu erheblichen Schwierigkeiten. Reibereien zwischen den einzelnen Mitgliedgesellschaften und mit der Geschäftsstelle der SRG sowie der Aufsichtsbehörde (damals PTT) waren an der Tagesordnung. Das Post- und Eisenbahndepartement schaffte daher in einer neuen Konzession vom 30. November 1936 die bisher bestehende Mehrheit der Mitgliedgesellschaften im Zentralvorstand ab. Die Zahl der Mitglieder des Vorstandes wurde auf 15 erhöht; jede der sieben Gesellschaften bezeichnete wie bisher ein Mitglied, die Konzessionsbehörde acht; diese wählte auch den Präsidenten.

In bezug auf den Programmienst enthielt die Konzession vom 30. November 1936 Richtlinien. So war der «Radiorundspruch» verpflichtet, «im Rahmen der Landesinteressen ideale Ziele zu verfolgen. Er soll im Geist der Unparteilichkeit betrieben werden. Es ist zu vermeiden, was die guten Sitten verletzt, die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung im Lande oder die guten Beziehungen mit andern Staaten stören könnte». Auch sollte «die Programmgestaltung und die Qualität der Darbietungen den Ansprüchen an Gedeihenheit genügen und dazu angetan sein, die allgemeine Bildung zu fördern» (Art. 9).

315 Das schweizerische Radio während der Kriegsjahre

Die politische Entwicklung in Europa gab dem Parlament und dem Bundesrat Anlass, in den Jahren nach 1933 dem Ausbau des Radios in der Schweiz und den für das fernere Ausland bestimmten Sendungen des Kurzwellendienstes besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Letzterer begann seine Programmtätigkeit im Jahre 1937.

Mit Beschluss vom 29. August 1939 setzte der Bundesrat die Konzession der SRG auf den 2. September 1939 ausser Kraft. In der Folge war vom 2. September 1939 bis 19. Juli 1945 der PTT-Verwaltung neben dem fernmeldetechnischen Bereich auch die Programmgestaltung angegliedert. Die Sendungen standen während dieser Zeit unter staatlicher Kontrolle.

316 Die ersten Nachkriegsjahre

Am 13. Juli 1945 hob der Bundesrat seinen Beschluss vom 29. August 1939, mit welchem er die Konzession der SRG ausser Kraft gesetzt hatte, auf. Die frühere Konzession trat am 20. Juli 1945 provisorisch wieder in Kraft.

Im Jahre 1947 wurde die Organisation der Generaldirektion der SRG durch die Bildung einer besondern Verwaltungsdirektion ausgebaut. Diese hat die Aufgabe, das Finanz- und Verwaltungswesen der Gesellschaft zu beaufsichtigen und zu leiten.

317 Die Reorganisation der SRG im Jahre 1953

Schon bald nach Kriegsende wurden die Stimmen, die an der SRG Kritik übten, immer zahlreicher. Zum bereits langanhaltenden Streit um die Radioorchester und ihre Standorte trat Kritik an den Strukturen hinzu. Der Bundesrat stellte im Jahre 1953 fest, im Vordergrund der Kritiken über die Nachteile der bisherigen Ordnung des schweizerischen Rundspruchdienstes stehe der Vorwurf an den Bund und die Bundesverwaltung, sie mischten sich zu weitgehend in alle Fragen des Rundspruchdienstes ein. Er kam aber zum Schluss, dass diese Kritiken nur zum kleinsten Teil stimmten und auf jeden Fall stark übertrieben waren.

Nachdem die Zahl der Radiohörer die Millionengrenze überschritten hatte und damit die Programme der SRG nahezu in jede Schweizer Familie gelangten, musste man sich, wie sich der Bundesrat ausdrückte, fragen, ob die SRG, «die mit der Erteilung der Konzession für die Benützung der Rundspruchsender der Schweizerischen Post-, Telegrafien- und Telefonverwaltung praktisch ein Monopol für die Verbreitung der kulturell und politisch so wichtig gewordenen Rundspruchsendungen erhalten hat, auch die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Voraussetzungen erfüllt». Der Bundesrat stellte fest, «dass die Mitgliedgesellschaften der SRG und damit die SRG selbst nur einen kleinen Bruchteil der Radiohörer vertreten». Dies sei «schon immer bemängelt worden» (BBl 1953 I 22).

Die sechs innerschweizerischen Kantone Luzern, Uri, Schwyz, die beiden Unterwalden, Zug und die Stadt Luzern riefen 1946 die Innerschweizerische Radiogesellschaft ins Leben. Während Jahren bewarb sie sich um die Mitgliedschaft in der Schweizerischen Rundspruch-Gesellschaft. In Graubünden schlossen sich 200 Einzelpersonen und 30 Kollektivmitglieder mit einem Bestand von 10 000 Mitgliedern zur Comünanza Radio Rumantsch zusammen. Auch sie wurde vorerst nicht in die SRG aufgenommen.

Der damaligen Grundwelle, die eine Demokratisierung des Radios verlangte, wurde entgegengehalten, dass sich unter den Kollektivmitgliedern der einzelnen Regionalgesellschaften die meisten Kantone, viele Städte und eine Reihe von kleineren und grösseren Gemeinden befänden. Im Jahre 1953 befanden sich in den Vorständen dieser Gesellschaften 24 Regierungsräte sowie zahlreiche eidgenössische und kantonale Parlamentarier.

Dazu machte der Bundesrat jedoch die Feststellung, dass weder die einen noch die andern Anspruch darauf erheben könnten, mit der Vertretung der Interessen der Radiohörer betraut worden zu sein.

Ein weiterer Mangel bestand seit der Gründung der SRG darin, dass sich die Delegiertenversammlung aus bloss je drei Delegierten der Mitgliedgesellschaften zusammensetzte. Dies bildete eine viel zu schmale Grundlage für eine derart wichtige Institution. Darüber hinaus fehlten der Delegiertenversammlung ausschlaggebende Kompetenzen.

Diesen Kritiken wurde bei der Erneuerung der Konzession Rechnung getragen. Die SRG-Konzession vom 13. Oktober 1953, deren Dauer bis Ende Dezember 1958 begrenzt wurde, brachte eine wesentliche Verbreiterung ihrer Basis. Während die Delegiertenversammlung bisher nur 21 Personen umfasste, stieg nun auf Grund der Anordnungen in der neuen Konzession die Zahl auf 87, nämlich je sechs Vertreter der Mitgliedgesellschaften, je vier Vertreter der vier Programmkommissionen (je eine pro Sprachgebiet und neu die des Kurzwellendienstes) und 17 Mitglieder des Zentralvorstandes, die bisher kein Stimmrecht hatten. Die neuen Statuten brachten darüber hinaus ein neues Organ in der Form der Konferenz der Studiodirektoren. Dieser wurde das Recht eingeräumt, in allen Radiofragen von gesamtschweizerischem Interesse Anträge an den Zentralvorstand zu stellen.

Die neue Konzession vom 13. Oktober 1953 wurde nicht mehr wie bisher vom Post- und Eisenbahndepartement, das nun anstelle der Generaldirektion PTT Aufsichtsbehörde wurde, sondern vom Gesamtbundesrat erteilt.

Der Versuch, ein vermehrtes Mitspracherecht der Hörer dadurch zu erreichen, dass die Mitgliedgesellschaften durch die Konzession verpflichtet wurden, den Hörern die Erwerbung der Mitgliedschaft zu erleichtern oder Hörerorganisationen eine Vertretung in ihrem Vorstand einzuräumen, führte nicht zu dem gewünschten Erfolg. Die Zahl der Mitglieder beschränkte sich nach wie vor auf einen verhältnismässig kleinen Kreis. Eine Ausnahme machte die Société romande de radiodiffusion in Lausanne. Dieser Verein, der in 16 Sektionen

organisiert war, zählte damals bereits rund 3500 Mitglieder. Der Bundesrat behielt sich den Entscheid über eine allfällige Aufnahme weiterer Mitglieder vor, indem er darauf hinwies, dass er es für seine Aufgabe halte, darüber zu wachen, dass in der SRG die verschiedenen Landesteile und Landessprachen angemessen vertreten sind.

Im nächsten Jahrzehnt wurden die Dienste, die das Radio seinen Hörern anbot, schrittweise ausgebaut.

Diese Entwicklung machte wenig von sich hören, weil gleichzeitig das Fernsehen in den Vordergrund des politischen Interesses gerückt war. Die technische Seite des Radios erfuhr eine wertvolle Ergänzung mit dem Ausbau des Übertragungsnetzes durch die Nutzbarmachung der Ultrakurzwellen.

Das Programm des Radios wurde vielseitiger und wertvoller. Auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene wurde der Programmaustausch im Bereiche des Radios beharrlich ausgebaut, desgleichen die gegenseitige Übermittlung von Informationen über die Grenzen hinweg.

32 Die Entwicklung beim Fernsehen

321 Aus den Anfängen

Die ersten Fernsehversuche wurden in der Schweiz während der Jahre unmittelbar vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges durchgeführt. Im Rahmen der Landesausstellung 1939 in Zürich wurde erstmals Fernsehen öffentlich gezeigt.

Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges haben Universitäten und private Kreise den Fernsehgedanken in der Schweiz weitergefördert. In verschiedenen schweizerischen Städten fanden Propagandavorfürungen für das Fernsehen statt.

Im Herbst 1950 setzte die Generaldirektion PTT eine konsultative Kommission für Fernsehfragen ein mit dem Auftrage, Vorschläge für eine gesamtschweizerische Lösung der technischen Fernsehprobleme auszuarbeiten. Der Bundesrat beauftragte eine andere Kommission mit der Prüfung kultureller Fernsehfragen.

In der kulturpolitischen Kommission gab es einerseits überzeugte Anhänger des Fernsehens, anderseits aber auch Skeptiker. Wie im Bericht der Kommission vom 14. Dezember 1953 festgehalten wird, betrachtete ein Teil der Mitglieder das Fernsehen nicht nur als einen technischen Fortschritt, sondern auch als eine begrüssenswerte kulturelle Einrichtung. Diese Mitglieder sahen im Fernsehen eine Möglichkeit, geeignetes Wissen stärker als bisher zu verbreiten. Diesen zum Fernsehen positiv eingestellten Mitgliedern der Kommission stand eine Gruppe gegenüber, die das Fernsehen als ein «leicht zur Oberflächlichkeit und zur Gedankenflucht führendes Informations- und Instruktionsmittel» betrachtete.

Um die gleiche Zeit erstellte die SRG einen Bericht mit dem Titel «Das Fernseh-Programm und sein kultureller und sozialer Einfluss». Darin wurden die

Prinzipien für den Fernsehprogrammdienst im wesentlichen mit folgenden Worten umschrieben: «Die Sendungen müssen vom kulturellen und ethischen Standpunkt aus einwandfrei sein, sie müssen den Landesinteressen dienen, zur geistigen, moralischen und ästhetischen Bildung der Öffentlichkeit beitragen, den Wünschen der Öffentlichkeit nach Information und gesunder Unterhaltung entsprechen und zur Erziehung der Jugend beitragen. Das Fernsehen muss sich in allen politischen und sozialen Fragen neutral verhalten. Angriffe gegen die Demokratie dürfen nicht geduldet werden».

Der Bundesrat erklärte, es gelte, aus den misslichen Zuständen in der Anfangsphase des schweizerischen Radios die erforderlichen Lehren zu ziehen und dem Fernsehen unter Einsatz von Bundesmitteln einen gesamtschweizerischen Start zu ermöglichen.

Gezieltes Handeln drängte sich nach 1951 um so mehr auf, als die zur Verfügung stehenden Sendefrequenzen je länger je mehr durch ausländische Fernsehkanäle belegt wurden, deren Programme mit aufwendigen Antennen bei uns empfangen werden konnten.

Der Bundesrat entschloss sich 1951, vorerst einen Versuchsbetrieb zu konzessionieren. Aus Gründen der Sparsamkeit sollte dieser vorerst auf eine einzelne Landesgegend beschränkt werden, wobei «der Versuchszweck aber gesamtschweizerischen Charakter» haben sollte. Für das Studio wurde Zürich und als Standort des Senders, wegen der sehr günstigen Lage, der Uetliberg gewählt. Messungen hatten ergeben, dass von dort aus annähernd eine Million Einwohner erreicht werden konnte.

Der Bundesrat schlug der Bundesversammlung vor, die Programmgestaltung auch im Fernsehen der SRG zu übertragen. Massgebend waren staatspolitische Erwägungen und das Bestreben, die hohen Betriebskosten eines Fernsehens möglichst niedrig zu halten. Auch sollte eine Koordination mit dem Radio sichergestellt werden. Wie beim Radio wurden die technischen Belange von den PTT-Betrieben betreut.

Als der Bundesrat der Bundesversammlung diesen Vorschlag unterbreitete, war die Pionierzeit des Fernsehens längst vorbei. In den Vereinigten Staaten gab es bereits 107 Sender und für weitere 400 waren Gesuche für Betriebsbewilligungen anhängig. Die Zahl der Fernsehapparate belief sich allein in den USA auf 11 Millionen. In England standen zwei Sender in Betrieb. Sie bedienten 600 000 Fernsehapparate. In Frankreich, das zu den Pionierstaaten des Fernsehens auf unserem Kontinent zählte, wurden zwei Sender in Paris und einer in Lille betrieben. Die Zahl der Fernsehapparate hielt sich aber noch in verhältnismässig bescheidenen Grenzen. In Deutschland und Italien waren Versuche im Gang, desgleichen in den Niederlanden, in Dänemark und in der Tschechoslowakei.

Die bereits erwähnte technische Kommission schlug vor, die PTT-Betriebe und die SRG sollten für den dreijährigen Versuchsbetrieb zusammen 1,8 Millionen Franken aus Radiogeühranteilen aufbringen. 1,5 Millionen Franken seien

vom Bund beizusteuern. Damit fehlten zur Deckung der für die dreijährige Versuchsperiode veranschlagten 4 Millionen Franken noch rund 700 000 Franken. Dieser Betrag sollte aus Fernsehgebühren und Beiträgen Dritter gedeckt werden. Während des Versuchsbetriebes sollte die Fernsehgebühr auf 50 – 60 Franken angesetzt werden. Man rechnete dabei mit einem Ansteigen der Fernsehabonnenten von 3000 im ersten Jahr auf 6000 im zweiten und 8000 im dritten Jahr.

Mit Beschluss vom 5. Dezember 1951 stimmte der Nationalrat und mit Beschluss vom 31. Januar 1952 der Ständerat den Anträgen des Bundesrates ohne Änderung zu.

Im Oktober 1952 wurde ein Programmplan aufgestellt. Für die ersten 18 Monate des Versuchsbetriebes sollten während drei Stunden pro Woche Programme ausgestrahlt werden; während der zweiten Hälfte von weiteren 18 Monaten sollte die Zahl der Programmstunden pro Woche auf sechs erhöht werden.

322 Der Fernseh-Versuchsbetrieb

322.1 Der Beginn

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 31. Januar 1952 über die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes (BBl 1952 I 126) erteilte das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement der SRG am 28. Februar 1952 eine provisorische Betriebs- und Programmkonzession.

Für das Programm waren Grundsätze massgebend, die von der Eidgenössischen Kommission zur Begutachtung kulturpolitischer Fernsehfragen ausgearbeitet worden waren und zum Bestandteil einer Weisung des Bundesrates an die SRG gemacht wurden. Wir halten sie hier, weil sie zur Geschichte der Programmpolitik gehören, fest:

- I. Für die Programme des schweizerischen Fernsehens gilt grundsätzlich das gleiche wie für den schweizerischen Rundspruch: Sie sollen dem Interesse des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken; sie sollen die geistigen und kulturellen Werte des Landes wahren und fördern, zur geistigen, künstlerischen, sittlichen und staatsbürgerlichen Erziehung und Bildung der Hörer beitragen und ihren Wunsch nach Information und Unterhaltung erfüllen.
- II. Die Beliebtheit einer Sendegattung darf nicht zum Mass ihrer Güte erhoben werden. Vor allem sind schädigende Wirkungen auf die Jugend zu vermeiden.
- III. Im übrigen wird sich die Programmleitung an die Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission zur Begutachtung kulturpolitischer Fernsehfragen vom 14. Dezember 1953 halten.

Im Jahre 1954 fanden in der Schweiz verschiedene internationale Konferenzen, Anlässe und Sportveranstaltungen statt. Ausländische Sendegesellschaften gelangten an die Schweiz, um von diesen Veranstaltungen Fernsehsendungen in ihre Länder zu vermitteln. Von der Asienkonferenz in Genf wollten selbst entferntere Länder Reportagen für ihre Programme.

Unser Land, das auf anderen Gebieten der Übertragungstechnik an vorderster Stelle stand, war jedoch infolge des Rückstandes auf fernsehtechnischem

Gebiet nicht in der Lage, seinen Verpflichtungen gegenüber dem Ausland nachzukommen. Immerhin bemühte sich die PTT-Verwaltung, den Anschluss an das europäische Fernsehnetz möglichst rasch herzustellen.

322.2 *Die Ausdehnung des Fernseh-Versuchsprogramms auf die Westschweiz*

Im Jahre 1951 unternahmen die Vertreter der Westschweizer Kantone einen Vorstoss zur Errichtung eines Fernsehstudios in Lausanne. Am 13. September 1951 sicherte der Staatsrat von Genf einen Betrag von 850 000 Franken zu für den Bau eines Genfer Fernsehstudios. Am 25. März 1952 gelangten Kanton und Stadt Genf sowie der Kanton Waadt und die Stadt Lausanne in einer gemeinsamen Eingabe an die Bundesbehörden und wünschten, dass die Westschweiz am schweizerischen Fernseh-Versuchsbetrieb teilnehmen könne.

In der Folge nahm der Bundesrat in den Staatsvoranschlag von 1954 unter der Rubrik «PTT-Verwaltung – Fernsehen» zwei besondere Positionen auf: «für Experimentalzwecke 300 000 Franken» und «für die Ausdehnung des Fernsehnetzes 2 260 000 Franken». Diese Beträge wurden vor allem für den Ausbau der Fernseh-Relaisverbindung Chasseral–Jungfrauoch–Monte Generoso und die Errichtung von Fernsehsendern auf dem Bantiger bei Bern, auf La Dôle und auf Chrischona bei Basel verwendet.

Es ging aber nicht nur darum. Programme, die von Zürich ausgestrahlt wurden, nach der welschen Schweiz zu vermitteln. Der Bundesrat erklärte, «das rege nationale und kulturelle Eigenleben in den westschweizerischen Kantonen und die Wahrung des föderalistischen Prinzips verbieten auf die Dauer eine Lösung, bei der die Programmquellen aller Sprachgebiete einheitlich zusammengefasst sind. Behörden und Presse haben wiederholt und eindringlich darauf verwiesen, dass es nicht genügt, die Westschweiz technisch mit Hilfe von Relais- sendern an den Zürcher Versuchsbetrieb anzuschliessen, sondern dass man ein französischsprachiges Programm erwartet, das auf eigenem Boden gewachsen ist». Um nicht den Rahmen des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1952 über die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes zu sprengen, unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 4. Mai 1954 eine Botschaft über die Finanzierung eines westschweizerischen Fernseh-Versuchsprogrammes (BBl 1954 I 851).

322.3 *Die Anliegen der Südschweiz*

Die Botschaft des Bundesrates vom 4. Mai 1954 über die Finanzierung eines westschweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes war noch nicht fertiggestellt, als auch die Südschweiz das Fernsehen wünschte. In einer Eingabe an den Bundesrat stellte der Regierungsrat des Kantons Tessin folgende Begehren:

1. Bau von Regionalsendern im Tessin,
2. italienische Kommentare zu den Aktualitäten des Studios Bellerive,
3. Anschaffung einer Aufnahmekamera für das Studio Lugano,
4. Bereitstellung eines Reportagewagens für den Tessin.

Der Bundesrat benützte den Umstand, dass gleichzeitig die oben erwähnte Botschaft bearbeitet wurde, dazu, um auf der letzten Seite auch noch kurz auf diese Vorstösse der Regierung des Kantons Tessin einzugehen. Er sicherte zu, dass den eidgenössischen Räten noch vor Abschluss der Versuchsperiode ein Bericht über die Überführung des Versuchsbetriebes in den regulären Fernsehbetrieb unterbreitet werde, in dem auch die Anliegen der italienischen Schweiz näher behandelt würden. (BBl 1954 I 867)

Im Jahre 1954 konnten in vielen Gegenden des Tessins mehrere norditalienische Sender gut empfangen werden. Die Zahl der Fernsehkoncessionäre nahm daher im Tessin rasch zu. Rund ein Sechstel aller schweizerischen Fernsehempfänger entfiel auf das Tessin. In Lugano gab es mehr Fernsteilnehmer als in Basel, Luzern, Winterthur oder Genf. Es war bekannt, dass im Tessin Abend für Abend mehrere tausend Personen in Gaststätten oder zu Hause sich die Übertragungen der drei oberitalienischen Sender ansahen, die 35 Stunden pro Woche Programme ausstrahlten.

322.4 Die Nordostschweiz

Gleich wie im Tessin war die Situation in der Nordostschweiz. Zwar konnte hier der Sender Uetliberg in einigen Gegenden bereits während des Versuchsbetriebes mit guten Aussenantennen empfangen werden. Die deutschen Sender Wendelstein, Hornisgrinde und Raichberg wiesen jedoch bereits während des schweizerischen Versuchsbetriebes eine fünfmal stärkere Leistung auf als jener auf dem Uetliberg und strahlten schon wirkungsvolle Programme in weite Gebiete der Nordostschweiz. Noch schlimmer wurde die Lage, als der Sender Stuttgart und die beiden grenznahen Sender Grünten und Feldberg in Betrieb genommen wurden. Die Nordostschweiz wurde von deutschen Sendungen förmlich überflutet.

Am 13. Juli 1954 – drei Monate nach dem Vorstoss der Tessiner Regierung – ersuchten die Regierungen der Kantone St. Gallen, Appenzell I. Rh. und A. Rh., Glarus, Graubünden und Thurgau mit gleichlautenden Eingaben den Bundesrat, die PTT-Verwaltung zu ermächtigen, in das Budget 1955 die erforderlichen Kredite aufzunehmen, um einen Fernsehsender in der Nordostschweiz zu erstellen.

Wie in bezug auf das Tessin wurde auch dieses Begehren bis zur Aussprache über eine Gesamtkonzeption für das schweizerische Fernsehen ausgesetzt. Diese wurde als Bestandteil der für 1955 in Aussicht gestellten Botschaft angekündigt. (BBl 1955 I 402)

323 Der verlängerte Versuchsbetrieb als Überbrückung

Der Fernseh-Versuchsbetrieb ging am 30. September 1955 zu Ende. In einer Botschaft vom 8. März 1955 über die Gestaltung des schweizerischen Fernsehens (BBl 1955 I 377) schlug der Bundesrat eine Übergangsphase vom experimentellen zum regulären Betrieb vor, um das Bestehende zu konsolidieren und auszubauen.

Der Bundesrat verwies auf die Notwendigkeit, einwandfreie Rechtsgrundlagen für den regulären Fernsehbetrieb zu schaffen und weitere Erfahrungen auf dem Gebiet der Programmgestaltung zu sammeln. Daneben setze auch die Lösung der finanziellen Fragen eine Verlängerung des Versuchsbetriebes voraus.

Mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 1955 über die Verlängerung und die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes (BBl 1955 I 1168) stellten die eidgenössischen Räte für das Programm und einen begrenzten technischen Ausbau des Fernmeldenetzes die notwendigen Mittel zur Verfügung. Dieser Beschluss überband der Bundesverwaltung gleichzeitig die Pflicht, im übrigen den Status quo beizubehalten.

Zu den dringlichsten Problemen der Übergangsphase zählte die möglichst rasche Konsolidierung der transalpinen Richtstrahlverbindung, da internationale Anschlüsse nach Deutschland, Frankreich und Italien sichergestellt werden mussten. Die Schweiz übermittelte in der Folge im Rahmen der Eurovision verschiedentlich Ausschnitte aus wichtigen internationalen Konferenzen, die in der Schweiz abgehalten wurden, wie z. B. die Konferenz der Grossen Vier und die Atomkonferenz in Genf vom Jahre 1955.

Die Verpflichtung zur Beibehaltung des programmlichen Status quo hatte zur Folge, dass in der Schweiz die Zahl der Fernsehteilnehmer nicht so rasch zunahm wie in anderen Ländern. Anfang Juli 1956 belief sich deren Zahl erst auf rund 16 000. Die erwähnte Verpflichtung war weiter der Grund dafür, dass verschiedene Gesuche von Kantonen, Landesgegenden oder Städten um Erstellung eines Anschlusses an das schweizerische Fernsnetz oder um Verbesserung bestehender ungenügender Empfangsverhältnisse abgewiesen werden mussten. Die Regelung erwies sich in der Folge auch sonst als sehr nachteilig. Im internationalen Bildaustausch wurde die Bildqualität der Schweiz, verglichen zu der anderer Länder, die ihre Anlagen laufend ausbauten, verhältnismässig schlecht.

324 Der reguläre Fernsehbetrieb

324.1 Die Verwerfung eines Artikels 36^{bis} BV betr. Rundspruch und Fernsehen

In seiner Botschaft vom 3. Juli 1956 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36^{bis} betreffend Rundspruch und Fernsehen (BBl 1956 I 1504) wies der Bundesrat mahndend darauf hin, dass bereits «starke Sender in nächster Nachbarschaft im Bau oder projektiert sind» und dass «das Fernsehen so wenig wie der Rundspruch an den Landesgrenzen halt macht». Er machte weiter geltend, dass der definitiven Einführung des Fernsehens in der Schweiz auch der Aspekt der geistigen Landesverteidigung zukommt. Trotzdem lehnte das Volk am 3. März 1957 mit 428 080 gegen 319 766 Stimmen, und mit zehn ganzen und drei halben Ständen gegen neun ganze und drei halbe Stände, bei einer Stimmbeteiligung von rund 50 Prozent, die Verfassungsvorlage ab. Wir werden jenen Verfassungstext in einem späteren Abschnitt, der sich mit dem neuen Verfassungstext befasst, näher besprechen.

Nach dem ablehnenden Volksentscheid stand man vor der Tatsache, dass der verlängerte Fernseh-Versuchsbetrieb am 31. Dezember 1957 auslaufen würde, ohne dass eine Verfassungsgrundlage für den Programmdienst zur Verfügung stand, während andererseits in Artikel 36 BV die Grundlage für die technische Seite des Fernsehens (Bau und technischer Betrieb der Sender) vorhanden war.

Der Bundesrat erklärte 1957, dass «bis Ende des Jahres die Entscheide fallen müssen, ob der Bundesrat sich weiterhin des Fernsehens annehmen will, ob die PTT-Verwaltung weiterhin ihre Fernsehsendeübertragungsanlagen betreiben, konsolidieren oder ausbauen soll, ob die Schweizerische Rundspruch-Gesellschaft geneigt ist, weiterhin den Programmdienst zu betreiben ...».

Im Zeitpunkt, da diese Entscheidungen fallen mussten, gab es in der ganzen Welt bereits rund 56 Millionen Fernsehkonzessionäre. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika standen 489 Sender und 42 Millionen Empfangsapparate in Betrieb. In Westeuropa belief sich die Zahl der Fernsehempfänger auf 8 Millionen, in Grossbritannien auf 7 Millionen. In der Bundesrepublik Deutschland näherte sich die Zahl der Konzessionäre mit Riesenschritten der Millionengrenze. In Frankreich war die halbe Million bereits überschritten, desgleichen in Italien. In Holland gab es über 100 000, in der Tschechoslowakei rund 100 000 Fernseh-abonnenten, in der Deutschen Demokratischen Republik rund 70 000, annähernd gleichviel in Dänemark, während Schweden rund 50 000 Fernsehempfänger aufwies. Das österreichische Fernsehen steckte dagegen noch in den Anfängen.

In bezug auf das Programmangebot war das Ausland zum Teil wesentlich weiter fortgeschritten als die Schweiz. Grossbritannien verfügte seit September 1955 neben der British Broadcasting Corporation (BBC) in der Independent Television Authority (ITA, jetzt Independent Broadcasting Authority, IBA) über eine zweite Fernsehorganisation mit einem weiteren Programm. Dieses Doppelprogramm umfasste je rund 50 Stunden pro Woche. In Deutschland wurde im Rahmen eines gemeinsamen Programmes verschiedener westdeutscher Rundfunkanstalten während 28 Stunden pro Woche Fernsehen ausgestrahlt, wozu noch eine annähernd gleiche Zahl von Stunden der regionalen Programme hinzukam. Das französische Fernsehen kannte ein Wochenprogramm von 47 Sendestunden, während sich in Italien die Sendedauer auf 40 Stunden pro Woche erstreckte. Das Fernsehprogramm der SRG dagegen belief sich Ende 1956 für die deutsche und rätoromanische Schweiz auf 17 Stunden 10 Minuten und für die welsche Schweiz auf 15 Stunden 40 Minuten pro Woche.

324.2 Der Vertrag zwischen der SRG und der «Vereinigung zur Förderung des schweizerischen Fernsehens»

Bei den PTT-Betrieben, die den technischen Teil des Fernsehens zu betreuen und für internationale Fernsehverbindungen zu sorgen haben, erfolgt die Dekkung der Betriebskosten über die jährlichen Betriebsrechnungen. Bei der Dekkung des Aufwandes der SRG mussten dagegen andere Lösungen gesucht werden. Den veranschlagten Betriebskosten von 7 Millionen Franken im Jahre 1958

standen als Ertrag aus dem Anteil von 70 Prozent an den Konzessionsgebühren nur 2,5 Millionen Franken gegenüber. Andererseits rechnete man damit, dass dieser Anteil aus den Gebühren bis im Jahre 1962 auf rund 7 Millionen Franken ansteigen werde und dass er im Zeitpunkt des Ablaufes der Zehnjahresperiode 1958/1967 ausreichen werde, um die Aufwendungen von 12 Millionen Franken für das Programm zu decken. Eine Aufrechnung ergab, dass sich bei der SRG für die Zehnjahresperiode aus dem Programmdienst ein Defizit von 21 Millionen Franken ergeben würde.

Der Bundesrat erklärte, dass für die Finanzierung des Fernsehens in den ersten zehn Jahren des regulären Dienstes andere Finanzquellen als die Fernsehwerbung und die vorschussweise Finanzierung durch Darlehen nicht in Frage kämen. Insbesondere sollten nach dem negativen Volksentscheid keine Subventionen des Bundes ausgerichtet und keine Radiogelder für das Fernsehen abgezweigt werden.

Um ein Defizit zu vermeiden, wurde vorerst die Frage geprüft, ob die Fernsehreklame einzuführen sei. Die Presse hegte Befürchtungen, die Einführung des Werbef Fernsehens könnte zu einem wesentlichen Rückgang der Werbeinserate in den Zeitungen führen. Der Schweizerische Zeitungsverlegerverband gründete eine «Vereinigung zur Förderung des Fernsehens» mit dem Zwecke, durch finanzielle Zuwendungen an die SRG zu erwirken, dass der Bundesrat auf dem Wege über die Konzession die Fernsehreklame verbiete, bzw. dass er darauf verzichte, in Anträgen an die Bundesversammlung die Fernsehreklame vorzuschlagen. Die erwähnte Vereinigung erklärte sich zu jährlichen Leistungen von 1,5 Millionen Franken für eine Dauer von 15 Jahren oder zu einem jährlichen Beitrag von 2 Millionen Franken für eine Dauer von zehn Jahren bereit. Für den Fall, dass künftig die Fernsehreklame eingeführt würde, stellte sie die Bedingung, dass die von der Vereinigung bereits geleisteten finanziellen Zuschüsse rückerstattet seien. Die Offerte der Vereinigung wurde vorerst nicht angenommen.

Neben dieser Vereinigung konstituierte sich ein Reklamekonsortium, das sich aus Kreisen zusammensetzte, die mit Nachdruck ein Werbef Fernsehen wünschten. In Verhandlungen vertrat das Konsortium die Auffassung, dass der SRG aus der Werbereklame jährlich 2–3 Millionen Franken zufließen würden. Es erklärte sich bereit, einen Betrag von höchstens 2,5 Millionen Franken für das Jahr 1958 zu garantieren. Weiter zu gehen, konnte sich das Konsortium nicht entschliessen. Ausschlaggebend durfte die Erkenntnis gewesen sein, dass das Werbef Fernsehen für die Auftraggeber erst dann einen gewissen Erfolg verspricht, wenn wenigstens 100 000 Fernsehapparate in Betrieb sind.

Schlussendlich erklärten sich die Zeitungsverleger zu einem wesentlichen Entgegenkommen bereit. Die Forderung, der Bundesrat dürfe künftig keine Anträge auf Einführung des Werbef Fernsehens stellen, wurde fallengelassen, desgleichen der Vorbehalt, dass die geleisteten Zahlungen zurückerstattet seien, wenn z. B. durch Parlamentsbeschluss die Fernsehreklame trotzdem eingeführt werde.

Nachdem diese Vorbehalte und Bedingungen fallengelassen worden waren, konnte der Bundesrat auf die Vorschläge der Zeitungsverleger eintreten. Die SRG

entschied sich unter verschiedenen Varianten für eine zehnjährige Lösung mit einem jährlichen Beitrag von 2 Millionen Franken. In der Vereinbarung, die am 4. März 1958 zustande kam, wurde der Vorbehalt gemacht, dass die Zahlungen dahinfallen, sobald das Fernsehen aus den Gebühren der Konzessionäre voll finanziert werden könne und die aus den Fehlbeträgen der ersten Jahre entstandene Darlehensschuld gegenüber dem Bund abgetragen sei. Bei Erreichen eines Bestandes von 180 000 Empfangskonzessionen sollten alle Zahlungen vorbehaltlos dahinfallen.

Nachdem die SRG auf dem eben genannten Wege wesentliche Mittel bereitstellen konnte, ging es noch darum, einen Restbetrag zu beschaffen, der die verbleibenden Defizite deckte. Der Defizitbetrag wurde für eine fünfjährige Periode 1958–1962 auf 8,4 Millionen Franken veranschlagt. Die SRG vertrat die Auffassung, dass sich für die Jahre 1964–1967 angesichts der steigenden Einnahmen aus den Fernsehgebühren bereits ein Überschuss ergebe.

Der Bundesrat stand dieser Lösung positiv gegenüber und erklärte in seiner Botschaft vom 9. Juli 1957 über die Gewährung eines verzinslichen Darlehens an die Schweizerische Rundspruchgesellschaft für die Weiterführung des Programmbetriebes des schweizerischen Fernsehens (BBl 1957 II 205), es sei dies «die letzte Massnahme des Bundes zur Förderung des Fernsehprogrammes». Es werde «lediglich an die vorübergehende Zurverfügungstellung der Mittel bis zum genannten Betrag zu einem marktkonformen Zinsfuss gedacht».

In bezug auf die Rechtsgrundlage für die Gewährung dieses Darlehens erklärte der Bundesrat, «dass die eidgenössischen Räte schon oft derartige Darlehen gewährt haben, ohne dass in den betreffenden Bundesbeschlüssen eine besondere Rechtsgrundlage erwähnt worden wäre». Das Parlament hatte sich «meist auf das alte Gewohnheitsrecht berufen, dass der Bund auf den verschiedensten Gebieten zur Förderung von Wissenschaft, Kunst, Industrie und Handel usw. Unterstützung gewähren kann und darf, ja sogar im allgemeinen Interesse gewähren muss».

Mit Beschluss vom 1. Oktober 1957 (BBl 1957 II 777) stimmten die eidgenössischen Räte dieser Lösung zu und ermöglichten damit die Aufnahme des regulären Fernsehbetriebes auf den 1. Januar 1958. Mit Beschluss vom 27. Dezember 1957 (AS 1957 1054) erhöhte der Bundesrat die jährlichen Konzessionsgebühren von 60 auf 84 Franken für den Heimempfang und von 120 auf 168 Franken für den öffentlichen Empfang. Der Verteilungsschlüssel wurde auf 70 Prozent für die SRG und 30 Prozent für die PTT festgesetzt. Die SRG erhielt am 27. Dezember 1957 für das definitive Fernsehen eine Konzession für zehn Jahre.

324.3 *Das glückliche Ende einer Übergangs- und Konsolidierungsphase*

Im Bundesbeschluss vom 22. Juni 1955 (BBl 1955 I 1168) war in Artikel 3 die Rückzahlung des für die technische Durchführung des verlängerten Fernsehversuchsbetriebes bewilligten Kredites von 4,1 Millionen Franken vorgeschrieben worden. Die Rückzahlung soll teerfolgen, sobald der Fernsehbetrieb selbsttragend würde. Auf

eine analoge Bestimmung wurde für die ersten zehn Jahre des regulären Fernsehens verzichtet. Die PTT wurde jedoch angewiesen, in einer internen Rechnung eine laufende Übersicht über den durch die Einnahmen aus Konzessionsgebühren nicht gedeckten Betrag der Aufwendungen für das Fernsehen zu führen.

Im Rahmen der Berechnungen für die ersten zehn Jahre des regulären Fernsehens nahm man an, dass der Betriebsaufwand der PTT von 71,6 Millionen Franken knapp zur Hälfte, nämlich mit 34 Millionen Franken, aus den 30 Prozent Gebührenanteil gedeckt werden könne. Man rechnete damit, dass der technische Fernsehbetrieb nach etwa zwölf Jahren selbsttragend werde. Die Entwicklung fiel aber weit günstiger aus. Gleich nach der Aufnahme des regulären Fernsehbetriebes nahm die Zahl der Fernsehteilnehmer rasch zu, und zwar in einem Ausmass, das alle Erwartungen übertraf. Dies bestätigte die frühere Annahme des Bundesrates, dass viele Einwohner unseres Landes nur deshalb keinen Fernsehapparat anschafften, weil die Zukunft des schweizerischen Fernsehens noch im Ungewissen lag. Die in der Botschaft vom 8. März 1955 für Anfang 1966 vorausgesagte Zahl der Konzessionäre von 200 000 (BB1 1955 I 417), die viele Kritiker als übertrieben bezeichnet hatten, wurde schon Anfang 1962 erreicht. Die Verpflichtung der «Vereinigung zur Förderung des Schweizerischen Fernsehens» zur Leistung von jährlich 2 Millionen Franken an die SRG fiel bereits im Jahre 1961 dahin, weil schon in diesem Jahr die vertraglich festgelegte Zahl von 180 000 Fernsehteilnehmern ausgewiesen werden konnte. Bis zu diesem Jahre hatte die SRG von der erwähnten Vereinigung, die von den Zeitungsverlegern ins Leben gerufen worden war, insgesamt 8 416 000 Franken erhalten. Das vertraglich vereinbarte zehnjährige Verbot des Werbefernsehens galt aber weiterhin.

Die steigenden Einnahmen aus der rasch zunehmenden Zahl der Fernsehteilnehmer reichte jedoch nicht aus, um die Sendezeit im gewünschten Ausmasse zu verlängern, die Qualität der Sendungen zu heben und im technischen Bereich die Einrichtungen zu modernisieren und sie der neuen Entwicklung rasch genug anzupassen. In den Jahren 1962 und 1963 wurden im Parlament verschiedene Vorstösse zugunsten des Werbefernsehens unternommen. 1963 war die Entwicklung soweit gediehen, dass die Zeitungsverleger und die SRG in gleichlautenden Eingaben dem Bundesrat die Einführung des Werbefernsehens vorschlugen. Der Bundesrat stimmte 1964 zu. Die Einnahmen aus dem Werbefernsehen haben, wie noch des näheren darzulegen sein wird, wesentlich zur weiteren Verbesserung der Finanzlage der SRG und damit der Programme beigetragen.

33 Die gemeinsame Weiterentwicklung von Radio und Fernsehen seit 1961

Die Entwicklung beim Radio und beim Fernsehen während der vergangenen zehn Jahre stand im Zeichen der Zusammenarbeit von Radio und Fernsehen und der gegenseitigen Abgrenzung der Aufgaben. Dieses Nebeneinander von zwei Programmträgern führte zu einer Reihe reorganisatorischer Massnahmen.

331 Die Anpassung der Organisation der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft an die gemeinsame Weiterentwicklung der Radio- und Fernsehprogramme

Die neuerliche Reorganisation der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft wurde durch einen Streit um die Standorte der Fernsehstudios eingeleitet. Die Mitgliedsgesellschaften der SRG wurden von der Generaldirektion im Jahre 1958 zur Stellungnahme zu dieser Frage aufgefordert. Eine Abstimmung an der Generalversammlung der SRG vom 3./4. Juli 1959 in St. Gallen führte zum Ergebnis, dass das Fernsehstudio für die welsche Schweiz in Lausanne zu errichten sei. Andererseits schied in der gleichen Generalversammlung in einer Stichwahl über die Standorte der Fernsehstudios in der deutschen Schweiz die Stadt Luzern, die sich neben Zürich und Basel beworben hatte, aus. Der Entscheid darüber, ob das Fernsehstudio der deutschsprachigen Schweiz in Zürich oder in Basel zu errichten sei, wurde vorerst zurückgestellt, weil man die Möglichkeit eines gewissen Ausgleichs durch Umdispositionen im Bereiche der Radiostudios prüfen wollte. Am 24. Dezember 1959 entschied das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, dass die Städte Zürich, Genf und Lugano ein Fernsehstudio erhalten und andererseits die nichtberücksichtigten Städte im Bereich des Radios vermehrten Ausgleich finden sollten. Der Regierungsrat von Basel-Stadt und die Radiogenossenschaft Basel wie auch der Regierungsrat des Kantons Waadt und die Stadt Lausanne sowie die Fondation romande de radiodiffusion in Lausanne rekurrirten gegen diesen Entscheid an den Gesamtbundesrat. Es kam jedoch noch im Jahre 1960 zwischen den interessierten welschen Kreisen zu Verhandlungen und zur Bildung einer westschweizerischen Dachorganisation für Radio und Fernsehen. Mehrere Interventionen im Parlament gaben auch dort Anlass zu einlässlichen Aussprachen über die Standortprobleme. Der Bundesrat lehnte die oben erwähnten Beschwerden am 22. November 1960 ab, womit die Entscheide des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes über die Standortfrage rechtskräftig wurden. Gleichzeitig erteilte jedoch der Bundesrat Weisungen über die durchzuführende Reorganisation. Er wünschte eine «Zusammenfassung der bestehenden Mitgliedsgesellschaften eines Sprachgebietes in einer einzigen Gesellschaft, die sowohl für das Radio wie für das Fernsehen des Sprachgebietes zuständig» sein solle. Auch wünschte er, «für jedes Sprachgebiet eine Radio- und eine Fernsehdirection». Bald folgten neue Verhandlungen zwischen den verschiedenen Mitgliedsgesellschaften der SRG. Es dauerte bis 1964, bis die Reorganisation im Sinne des Bundesrates durchgeführt war. Die neue Struktur der SRG fand ihren Niederschlag in der Konzession vom 27. Oktober 1964, die bis Ende 1974 gültig ist.

332 Die neuere Entwicklung in der Programmgestaltung

Es steht in dieser Botschaft nicht genügend Raum zur Verfügung, um einlässlich auf die Entwicklung im Programmwesen einzutreten. Es kann daher nachstehend nur kurz das Wesentlichste zusammengefasst werden.

Der Programmaustausch spielt sich vorwiegend im Rahmen der Europäischen Rundfunkorganisation (Union Européenne de Radiodiffusion, UER) ab. Im Jahre 1954 erlebte die Eurovision, die heute aus den Programmen nicht mehr wegzudenken ist, ihre Geburtsstunde. Vom 6. Juni bis 4. Juli 1954 führte sie ein erstes umfangreiches Gemeinschaftsprogramm über 44 Sender in acht europäischen Ländern mit einer Sendedauer von 31 Stunden durch. Das Richtstrahlnetz, das bei diesem Anlass zum Einsatz gelangte, wies bereits eine Länge von 6000 km auf. Im Jahre 1955 wirkten die Studios von Radio Genf und Lausanne erstmals an Sendungen der «Communauté radiophonique des programmes de langue française» mit. Weiter brachte das Jahr 1955 die Gründung des Internationalen Verbandes der Draht-Rundspruchgesellschaften (Alliance internationale de la diffusion par fil). Er richtete eine Art Börse für Tondokumente ein. Die SRG trat ihm am 9. August 1955 bei. Im gleichen Jahre wurde darüber hinaus vom Zentralvorstand der SRG beschlossen, einen eigentlichen Informationsdienst als neuen Dienstzweig ins Leben zu rufen.

Das Jahr 1955 führte im Fernsbereich zu einer ersten Meinungsumfrage bei den Fernsehzuschauern. Vor allem sollte die Auswirkung des Fernsehens auf das Familienleben erforscht werden. Die grosse Mehrheit der Fernsehteilnehmer vertrat die Auffassung, das Fernsehen übe einen guten Einfluss auf das Familienleben aus. Im Jahre 1956 folgte eine weitere Umfrage. Sie stellte den Programmen schweizerischen Ursprungs ein gutes Zeugnis aus. Weiter ergab sich, dass das Radio wesentlich zur Popularisierung guter Musik beigetragen hatte.

Am 16. Dezember 1956 konnte das schweizerische Radio auf Grund des mittlerweile erfolgten weiteren Ausbaues des UKW-Netzes mit der Durchgabe des zweiten, frequenzmodulierten Radioprogrammes beginnen. In jenem Zeitpunkt bestand das UKW-Netz aus zehn Sendern. Während des Tages diente es der Verbesserung des Empfanges der Landessender, am Abend der Durchgabe eines zweistündigen Kontrastprogrammes zum ersten Landessenderprogramm.

Die Zusammenarbeit der Studios machte besonders im Jahre 1956 weitere Fortschritte. Die Radiostudios von Genf und Lugano unterzeichneten einen Vertrag über die gemeinsame Produktion von Programmen, den gemeinsamen Einsatz von Berichterstattern im Ausland und über den Austausch von Hörspielmanuskripten.

Im Jahre 1960 schlossen sich das Bayerische, Österreichische und Schweizerische Fernsehen zu einer Produktionsgemeinschaft zusammen. Dadurch wurden dem deutschsprachigen Programm wertvolle zusätzliche deutschsprachige Quellen erschlossen. Eine ähnliche Zusammenarbeit in den Fernsehprogrammen bahnte sich allmählich zwischen Frankreich, Belgien, Kanada, Luxemburg und der Schweiz für französischsprachige Programme an.

Im Jahre 1961 wurden die Radioprogramme durch die Einführung von Sendungen für die italienischen, griechischen und spanischen Gastarbeiter bereichert. Im gleichen Jahre wurden besondere Sendungen für die Motorfahrzeuglenker eingeführt.

Im Rahmen der oben bereits erwähnten Reorganisation der SRG konnte im Jahre 1963 anlässlich der Direktorenkonferenz von Beromünster in den grossen Linien eine Verständigung über die Zuteilung der Programmsparten auf die drei Beromünsterstudios Bern, Zürich und Basel erzielt werden.

Am 5. Oktober 1965 wurde im Parlamentsgebäude ein modernes Radio- und Fernsehstudio in Betrieb genommen.

Im gleichen Jahre lud die Generaldirektion SRG erstmals die Präsidenten und Sekretäre der politischen Parteien sowie die Präsidenten der Fraktionen der Bundesversammlung zu einer Aussprache über die weitere Ausgestaltung der politischen Sendungen ein. Seither finden regelmässig derartige Zusammenkünfte statt.

Am 2. Mai 1965 wurde auf Kap Kennedy der Satellit «Early Bird» auf eine Umlaufbahn um die Erde geschossen. Es handelte sich um den ersten kommerziellen Satelliten. Er übermittelte unter dem Titel «Von Kontinent zu Kontinent» das erste «Mondvisionsprogramm».

Am 3. Januar 1966 trat eine neue Programmordnung für das Radio in Kraft. Sie sah eine durchgehende Sendezeit von 6.15 bis 23.30 Uhr im ersten Programm sowohl über die Landessender wie auch über das UKW-Netz I vor und dehnte auch im zweiten Programm über das UKW-Netz II die Sendezeiten aus. Die Konzeption für das zweite Programm ging dahin, höheren Ansprüchen in bezug auf Musik, Unterhaltung und Information zu entsprechen. Um den neuen Bedürfnissen gerecht zu werden, wurde vom Prinzip des Kontrastprogrammes gelegentlich abgewichen. Eine feste Regel blieb immerhin, dass nicht in beiden Programmen gleichzeitig gesprochene Sendungen übertragen werden sollten. Von nun an wurden Nachrichten fast stündlich durchgegeben und zwischen die üblichen Bulletins der Depeschagentur eingeschaltet. Diese neue Konzeption für das Radioprogramm führte zu einer Sendedauer von 160 Stunden in der Woche. Davon entfielen 117 Stunden auf das erste und 43 Stunden auf das zweite Programm.

Auch das Programm des Fernsehens wurde ganz wesentlich ausgedehnt. Mit den Abendprogrammen wurde nun bereits um 19 Uhr begonnen. Der bisher sendefreie Dienstag wurde von nun an gleich wie andere Tage behandelt. Die gesamte Sendezeit wurde um einen Drittel verlängert.

Während mehrerer Jahre spielte sich auf internationaler Ebene ein Seilziehen zwischen zwei Farbfernsehensystemen (PAL und SECAM) ab. Am 15. August 1967 entschied sich der Bundesrat für das PAL-System. Damit waren die letzten Entscheidungen getroffen, um sowohl der SRG wie der PTT die Einführung der Farbfernsehsendungen zu ermöglichen. Die ersten Farbfernsehsendungen konnten als Versuch anlässlich des Wettbewerbes um die «Goldene Rose von Montreux» vom 27./28. April 1967 über den Sender La Dôle ausgestrahlt werden. Der offizielle Farbfernsehbetrieb wurde am 1. Oktober 1968 aufgenommen. Vorerst wurden in jeder Region in der Woche sechs Stunden in Farbe gesendet, doch ging man schrittweise dazu über, immer mehr Sendungen in Farbe auszustrahlen. Ein

vollständiges Farbfernsehprogramm wird erst nach Vollendung aller Fernsehstudios möglich werden.

Im Jahre 1967 tauchte insofern eine neue Strukturfrage auf, als vorgeschlagen wurde, die weiteren Fernsehketten nicht der SRG, sondern einer andern Gesellschaft zuzuteilen. Dabei war auch die Rede von ausländischen Fernsehanstalten. Die SRG nahm eindeutig gegen diese Pläne Stellung. Es waren vor allem staatspolitische Erwägungen, die den Bundesrat veranlassten, in seinem Bericht vom 22. Mai 1968 über die weitere Gestaltung des schweizerischen Fernsehens sich dem Antrag der SRG anzuschließen, die weiteren Ketten ebenfalls der SRG zu überlassen. Die SRG nahm in Aussicht, diese Ketten für den Programmaustausch unter den Regionen und die Ausstrahlung von ausgewählten ausländischen Programmen sowie Eigenproduktionen und Bildungsprogrammen zu benutzen.

Die PTT-Betriebe begannen unverzüglich mit dem Aufbau der zweiten und dritten Kette und der vollständigen Einführung der Farbe.

Am 9. September 1968 wurde beim Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz provisorisch mit den Bildungssendungen für Erwachsene, dem sogenannten «Telekolleg», begonnen.

Am 24. September 1968 wurde in Radio und Fernsehen erstmals eine umfassende Debatte des Nationalrates übertragen. Sie befasste sich vor allem mit den Ereignissen in der Tschechoslowakei.

Seit Ende des Jahres 1972 können 98,8 Prozent der schweizerischen Bevölkerung das erste Fernsehprogramm empfangen. SRG und PTT sind bestrebt, die programmlichen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um möglichst grosse Teile der schweizerischen Bevölkerung rasch in den Genuss eines zweiten und dritten Programmes zu bringen. Auf der zweiten Senderkette, die von der PTT aufgebaut wird, soll das Programm einer andern schweizerischen Sprachregion vermittelt werden. Es war geplant, über die im Aufbau begriffene dritte Kette ein zweites Programm in der eigenen Sprache der Region darzubieten. Es wird jedoch befürchtet, dass die finanziellen Mittel nicht ausreichen, um ein gutes zweites Programm zu gestalten, und dass Mittel vom ersten Programm abgezweigt werden müssen, wodurch dessen Verbesserung verunmöglicht würde. Diese Probleme sind bis zur Stunde noch nicht abschliessend geklärt.

Zum Verhältnis zwischen Radio und Fernsehen ist die Feststellung zu machen, dass zwar die Zahl der Personen, die während des Tages das Radio einschalten, ungefähr konstant bleibt, wobei sich das Interesse in erster Linie auf die fortlaufende, kurze Information über Tag sowie auf die unterhaltenden Musiksendungen am Morgen und Mittag konzentriert. Am Abend jedoch wenden sich jene Hörer, die ein Fernsehgerät besitzen, mehrheitlich dem Bildschirm zu.

Hält man sich vor Augen, wie stark das Fernsehen in den verschiedenen Ländern Europas bereits Eingang gefunden hat, so stellt man fest, dass die Schweiz keineswegs zu den Ländern mit einer besonders ausgeprägten Fernseh-

dichte zählt, sondern eher in der unteren Mitte liegt. Ende 1972 belief sich die «Fernsehlichte pro Haushaltung» in Schweden, das die Spitze hält, auf 90 Prozent. Es folgen: Finnland mit 86 Prozent, die Niederlande mit 84 Prozent, Dänemark mit 81 Prozent, Deutschland (BRD) und Frankreich mit je 79 Prozent, Grossbritannien mit 77 Prozent, Luxemburg mit 76 Prozent, Belgien mit 75 Prozent, Irland, Norwegen und die *Schweiz* mit je 74 Prozent, Malta mit 72 Prozent, Italien mit 69 Prozent, Österreich mit 68 Prozent, Spanien mit 58 Prozent, Zypern mit 40 Prozent, Portugal mit 22 Prozent und Griechenland mit 11 Prozent.

333 Neue Programmträger und neue Programmmittel

Die technische Entwicklung, auf die wir hier aus Raumgründen nicht näher eintreten, hat das Aufkommen neuer Programmträger und neuer Programmmittel zur Folge. Dies führt zum Teil zu Problemen, die bereits im Zusammenhang mit einem Verfassungsartikel über die audiovisuellen Massenmedien von Belang sind, teils aber auch im Radio- und Fernsehgesetz behandelt werden müssen. Sie werden hier dargestellt, soweit es zur Abrundung des Gesamtbildes notwendig ist. Eine einlässlichere Behandlung wird sich in der Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz schon deshalb aufdrängen, weil die Entwicklung gerade im Jahre 1973 in vollem Gange war und sich neue Entwicklungstendenzen abzeichnen. Dies trifft sowohl für die Drahtverteilstellen zu, die bei den besonderen Programmträgern im Vordergrund stehen, wie auch beim Kassettenfernsehen, das zusammen mit der Bildplatte neue Programmformen ermöglicht.

333.1 Neue regionale und lokale Programmträger

Bei den zuständigen Stellen des Bundes sind Konzessionsgesuche eingegangen, in denen um die Ermächtigung nachgesucht wird, in Drahtverteilstellen (Gemeinschaftsantennenanlagen) eigene Programme einzuspeisen. Am 30. Juni 1973 waren 770 Drahtverteilstellen (mit oder ohne Antennenanlage) für die Verbreitung öffentlicher Radio- und Fernsehsendungen im Besitze einer Konzession für den technischen Betrieb. Letzterer besteht im wesentlichen darin, Programme der grossen Sender aus dem Äther zu empfangen und über Draht an die angeschlossenen Haushaltungen weiterzuleiten. Von diesen Anlagen entfielen rund 100 auf Gemeinden und Gemeindewerke, 670 waren im Besitze privater Rechts-träger. Zwölf Träger solcher Anlagen haben bis Ende Oktober 1973 um eine Konzession für eigene Programme nachgesucht.

Im Rahmen der Gesuche um Erteilung technischer Konzessionen für Drahtverteilstellen verlangen die PTT-Betriebe die Angabe der Anzahl der voraussichtlichen Teilnehmeranschlüsse im Endausbau der Anlage. Gestützt auf diese Unterlagen lässt sich feststellen, dass die heute konzessionierten Netze nach ihrer Fertigstellung rund 650 000 Teilnehmer bedienen werden; davon werden etwa 80 000 an gemeindeeigene Netze angeschlossen sein.

Mit den heute verfügbaren Anlagen können bis zu rund 25 Fernseh- und etwa 30 UKW-Programme übermittelt werden

In den Vereinigten Staaten offerieren die Drahtverteilnetze in der Regel mindestens sechs, nicht selten aber bis zwölf Programme. Man trifft jedoch bereits Kabelnetze mit 20 und mehr Kanälen. Es fehlen jedoch in den USA zumeist die erforderlichen Programmquellen, um 20 Kanäle mit Programmen auszustatten.

Die Drahtverteilnetze weisen eine Reihe von Vorteilen auf. Beim normalen Empfang über die Hausantenne genügt beim Radio für den Empfang sämtlicher Sender eine einzige Antenne. Beim Fernsehen dagegen muss für jedes einzelne Programm eine separate Antenne erstellt werden. Bei den Drahtverteilnetzen tritt an die Stelle von Hunderten und Tausenden von Antennen nur eine einzige, die zudem, weil sich die Kosten für diese Antenne auf Hunderte oder Tausende von Teilnehmern verteilen, viel leistungsfähiger ausgestaltet wird. Es kann damit eine wesentliche Erweiterung des Programmangebotes bewirkt werden. Man erzielt auch eine Steigerung der Bildqualität. Der Empfang ausländischer Programme, die eigentlich mehr zufällig in die Schweiz einstrahlen, wird durch die Drahtverteilnetze erleichtert. Es muss aber ausdrücklich festgehalten werden, dass die ausländischen Programme auch über die Drahtverteilnetze nicht unter allen Umständen gesichert sind, weil durch Massnahmen des Auslandes oder Massnahmen im Inland, bedingt durch die Ausbreitung der Wellen, die heute noch mögliche Einstrahlung in einen bestimmten Raum durch Verstärkung anderer Sender oder neue räumliche oder örtliche Wellenverhältnisse ausfallen kann.

Für eine Gesamtkonzeption über Radio und Fernsehen stellt sich die Frage, wie das Einspielen eigener Programme durch die Besitzer der Drahtverteilnetze rechtlich und programmpolitisch geregelt werden soll. In seinem Bericht vom 22. Mai 1968 über die weitere Gestaltung des schweizerischen Fernsehens erklärte der Bundesrat, dass die Konzessionäre von solchen Anlagen «aus staatspolitischen Gründen verpflichtet sein werden, in erster Linie die schweizerischen Programme der betreffenden Sprachregionen zu vermitteln» (BB1 1968 I 1621).

333 2 *Die Gestaltung eigener Fernsehprogramme durch Video-Recorder, Bildkassette und Bildplatte*

Zum neuen Programmträger des regionalen und lokalen Bereiches treten neue Mittel der Programmgestaltung hinzu. Als erstes ist der «Video-Recorder» zu nennen. Es handelt sich dabei um ein Gerät, mit welchem Fernsehsendungen gespeichert werden. Sie können dann zeitverschoben auf den eigenen Bildschirm eingespielt werden.

Weitere Mittel zur eigenen Programmgestaltung, sei es auf dem Drahtverteilnetz, sei es im Heimfernsehen, stellen die Kassette und die Bildplatte dar. Sie können gekauft oder gemietet werden, um dann auf dem eigenen Fernsehschirm wiedergegeben zu werden. Die Massenproduktion von Bildplatten und Bildplat-

teenspielern ist noch nicht aufgenommen. Man rechnet aber damit, dass sie in der Massenproduktion billiger zu stehen kommen werden als die Kassetten.

Mit der Einführung dieser audiovisuellen Systeme kann der einzelne Fernsehzuschauer eine eigene Unterhaltungselektronik aufbauen. Sie kann auch vom Laien gehandhabt werden, weil die Bedienung durch Drucktasten und Schalter einfach ist. Dieses System kann durch die herkömmlichen Mittel wie Film und Dias ergänzt werden.

334 Die neuesten Zahlen über Radio- und Fernsehkonzessionen

Die neueste Entwicklung in den Beständen der Radiohörer und Fernsehteilnehmer zeigt für das Jahr 1972 eine Zunahme der Zahl der Konzessionen für drahtlose Radioempfänger um 67 921 auf 1 538 084. Der Zuwachs war um 15 000 grösser als im Vorjahr. Die Schweiz wies Ende 1972 eine Radiodichte von 24,1 Konzessionen auf 100 Einwohner auf. Die Zahl der Teilnehmer am Telephonrundspruch ging 1972 um 9 665 auf 419 947 zurück. Die Dichte betrug 6,6 Anschlüsse auf 100 Einwohner.

Die Zahl der Fernsehteilnehmer hat im Jahre 1972 um 133 318 zugenommen und erreichte einen Stand von 1 535 888. Die Zunahme war nicht mehr so gross wie im Vorjahr. Die Fernsehdichte in der Schweiz belief sich damit Ende 1972 auf 24 Fernseh-Konzessionen auf 100 Einwohner bzw. rund 80 Fernseh-Konzessionen auf 100 Radiokonzessionen. Die Zahl der Farbfernsehempfänger stieg im Jahre 1972 um 95 464 auf 225 650. Somit besitzt jeder siebente Fernsehkonzessionär ein Farbgerät.

34 Die finanzielle Entwicklung bei Radio und Fernsehen

341 Allgemeines, Aufsicht

In den vorstehenden Abschnitten haben wir die allgemeinen Aspekte der Entwicklung im Bereiche von Radio und Fernsehen dargestellt. Nachstehend soll, zusammengefasst, ein Überblick über die finanziellen Belange von Radio und Fernsehen gegeben werden.

Damit soll gedrängt das historische Bild abgerundet werden. Gleichzeitig soll die Ausgangsbasis für Entscheidungen, die teils bereits im Stadium der Verfassungsfrage zu fällen sind, gegeben werden. Im Vordergrund stehen die Finanzaufsicht und die Frage allfälliger finanzieller Zuschüsse des Bundes an gewisse Programmträger von nationaler Bedeutung.

Eine Gesamtkonzeption über die audiovisuellen Massenmedien wird vom Grundsatz ausgehen müssen, dass die Programmträger vom Staate und andern öffentlichen Gemeinwesen weitgehend unabhängig sein sollen. Die Gesetzgebung

fast sämtlicher europäischer Länder macht jedoch im Hinblick auf das Finanzgebaren der Programmträger eine Ausnahme. Sie sehen durchwegs eine öffentliche Aufsicht über den Finanzhaushalt der Programmträger vor.

Das Finanzgebaren der SRG untersteht der Aufsicht des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes. Die Konzession, die der Bundesrat der SRG am 27. Oktober 1964 erteilte, enthält die Weisung an die SRG, «ihre Einkünfte sparsam und wirtschaftlich zu verwenden» (Art. 22 Abs. 1). Weiter wird die SRG angewiesen, «für Radio und Fernsehen getrennt Rechnung zu führen» (Art. 23 Abs. 1). Die Aufsichtsbehörde ist berechtigt, jederzeit die Rechnungen der SRG einzusehen (Art. 23 Abs. 4). Darüber hinaus verpflichtet die Konzession die SRG, ihre Rechnung zu veröffentlichen (Art. 23 Abs. 5).

Die Voranschläge der Anlage- und Betriebskosten, die Jahresrechnungen sowie die in Gehaltsordnungen oder Gesamtarbeitsverträgen enthaltene Besoldungsskala sind der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung zu unterbreiten. Das Gleiche gilt auch für Nachtragskredite (Art. 23 Abs. 3).

Die Konzession überbindet der SRG die Pflicht, Liegenschaften, Einrichtungen, Mobilien usw. fortlaufend abzuschreiben. Die Abschreibungssätze für die ordentlichen und allfälligen ausserordentlichen Abschreibungen sind von der SRG im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde festzusetzen (Art. 22 Abs. 2). Weiter ist die SRG verpflichtet, einen zentralen Reservefonds anzulegen. Sie darf nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde darüber verfügen (Art. 22 Abs. 3).

342 Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bei der SRG

Die SRG hat, wenn man vom Kurzwellendienst, auf den wir noch zu sprechen kommen, absieht, seit dem Bestehen des regulären Fernschbetriebes weder für das Radio noch für das Fernsehen finanzielle Zuschüsse erhalten.

342.1 Die Entwicklung beim Radio

342.11 Die Einnahmen der SRG für das Radio

Die SRG erhält ihre finanziellen Mittel für das Radio von jeher in der Form eines Anteils an den Konzessionsgebühren, die von den PTT-Betrieben erhoben werden. Andere Finanzquellen kennt das Radio nicht.

Die Konzessionsgebühr, die von 1928 bis 1946 auf 15 Franken angesetzt war, wurde 1947 auf 20 Franken, 1956 auf 26 Franken, 1966 auf 33 Franken, 1968 auf 40 Franken und 1973 auf 60 Franken erhöht. Die Aufteilung der Konzessionsgebühren zwischen SRG und PTT erfolgt durch den Bundesrat. Seit 1952 erhalten die PTT 30 Prozent, die SRG 70 Prozent.

Die Zahl der Radiokonzessionäre hat sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Stand der Konzessionen	Zunahme in %	Zunahme absolut
1931	150 021		
1935	418 499	179	+ 268 478
1940	593 360	42	+ 215 749
1945	854 639	35	+ 220 391
1950	1 036 710	21	+ 182 071
1955	1 233 075	19	+ 196 365
1960	1 444 975	17	+ 211 900
1965	1 653 679	14	+ 208 704
1970	1 851 612	12	+ 197 933
1971	1 899 775	2,6	+ 48 163
1972	1 958 031	3,1	+ 58 256

Im Jahre 1972 machte der Gebührenanteil der SRG von 70 Prozent 55,1 Millionen Franken, derjenige der PTT von 30 Prozent 23,6 Millionen Franken aus.

342.12 Die Betriebsaufwendungen der SRG für das Radio

Im Jahre 1972 entfielen von den Betriebsaufwendungen von insgesamt 56,7 Millionen Franken auf die Generaldirektion (mit Einschluss der gesamtschweizerischen Programmaufgaben) 6,2 Millionen Franken. Die Regionalgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz erhielt 26,8 Millionen Franken, die der Westschweiz 19,3 und die Südschweiz 13,4 Millionen Franken.

342.2 Die Entwicklung beim Fernsehen

342.21 Die Einnahmen der SRG für das Fernsehen

Die Konzessionsgebühren und das Werbefernsehen stellen die wesentlichen Einnahmequellen der SRG für das Fernsehen dar.

1002

Die Konzessionsgebühren

Die Konzessionsgebühr betrug 40 Franken im Jahre 1953 und 60 Franken in den Jahren 1954 – 1957; sie war untrennbar mit der damaligen Radiohörgebühr verbunden. Sie wurde 1958 auf 84 Franken für Heimempfang und auf 168 Franken für öffentlichen Empfang festgesetzt und auf 1. Januar 1973 auf 120 Franken bzw. 204 Franken erhöht (in der Gebühr für öffentlichen Empfang ist die Urheberrechtsentschädigung von gegenwärtig 2,50 Fr. im Monat nicht inbegriffen).

Von den Konzessionsgebühren erhalten wie beim Radio so auch beim Fernsehen die SRG 70 Prozent, die PTT 30 Prozent.

Die Zahl der Fernsehkoncessionäre hat sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Zahl der Fernsehkoncessionäre am 31. Dezember	Jährliche Zunahme absolut	Zunahme in %
1953	920	—	—
1954	4 457	3 537	384
1955	10 507	6 050	136
1956	19 971	9 464	90
1957	31 374	11 403	57
1958	50 304	18 930	60
1959	78 700	28 396	56
1960	128 956	50 256	64
1961	193 819	64 863	50
1962	273 894	80 075	41
1963	366 129	92 235	34
1964	491 843	125 714	34
1965	620 783	128 940	26
1966	751 695	130 912	21
1967	867 951	116 256	15
1968	1 011 165	143 214	16,5
1969	1 144 154	132 989	13,2
1970	1 273 893	129 739	12,9
1971	1 402 570	128 677	12,7
1972	1 535 888	133 318	9,5

Im Jahre 1972 machte der Anteil von 70 Prozent der SRG 90 Millionen Franken, derjenige von 30 Prozent der PTT 38.6 Millionen Franken aus.

Die Einnahmen aus dem Werbefernsehen

Nach Abzug der Verwaltungskosten der AG für das Werbefernsehen sowie einer Entschädigung an die PTT-Betriebe für ihre zusätzlich durch das Werbefernsehen verursachten Aufwendungen erhält die SRG den gesamten verbleibenden Nettoertrag zugewiesen.

Seit seiner Einführung flossen der SRG aus dem Werbefernsehen folgende Beträge zu:

Jahr	Einnahmen der SRG aus dem Werbefernsehen in Millionen Franken
1965	12.7
1966	26,5
1967	32.9
1968	38.7

1969	43,1
1970	45,3
1971	50,7
1972	68,5

Seit Beginn des Werbefernsehens wurden von diesen Einkünften der SRG jeweils 50 Prozent für die Finanzierung von Fernsehbauten ausgeschieden.

342.22 Der Betriebsaufwand beim Fernsehen

Vom Betriebsaufwand des Fernsehens von 130,8 Millionen Franken des Jahres 1972 entfielen 41,4 Millionen Franken auf das Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz, 33,3 Millionen Franken auf das Fernsehen der welschen Schweiz und 22,6 Millionen Franken auf das Fernsehen der italienischen Schweiz. Für das nationale Programm wurden 24,2 Millionen Franken aufgewendet. Der Anteil der Generaldirektion mit Einschluss der gesamtschweizerischen Programmaufgaben betrug 9,3 Millionen Franken.

343 Der Personalbestand

Der Personalbestand der SRG belief sich Ende 1972 auf insgesamt 2 463 Personen. Davon entfielen 1 418 auf das Fernsehen, 752 auf das Radio und 293 auf die Generaldirektion. Die Regionalgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz verfügte für Radio und Fernsehen zusammen über 894, die der Westschweiz über 693 und die der Südschweiz über 479 Angestellte. Auf die nationalen Fernsehdienste entfielen 104 Angestellte.

4 Besondere Bereiche bei den audiovisuellen Massenmedien

Neben den gewöhnlichen Programmen der nationalen Sendegesellschaft (SRG) finden wir vier besondere Tätigkeitsbereiche, die in gewissem Sinne ein Eigenleben führen, sei es wegen des Programmbereiches, sei es wegen der Form ihrer organisatorischen und technischen Gestaltung. Als erster ist der Kurzwelldienst zu nennen. Er richtet sich nicht in erster Linie an das schweizerische Publikum, sondern an das Ausland und die Auslandschweizer. Eine besondere programmliche Zielsetzung finden wir auch bei den Bildungs- und Schulungsprogrammen. Ein weiteres besonderes Sachgebiet stellt technisch und organisatorisch der Telefonrundspruch dar. Als vierte besondere Sparte ist das Werbefernsehen zu bezeichnen. Wir haben in der Darstellung der Entwicklung bisher von diesen vier Bereichen nicht gesprochen, um sie wegen ihrer Besonderheiten hier geschlossen behandeln zu können.

41 Der Schweizerische Kurzwellendienst

411 Aus der bisherigen Entwicklung des Schweizerischen Kurzwellendienstes

Die SRG begann 1937 mit besondern Sendungen für Schweizer im Ausland. Eimal wöchentlich wurde eine einstündige Sendung für die Schweizer in Nordamerika und einmal monatlich eine solche für die Schweizer in Asien und Afrika ausgestrahlt.

In seiner ersten Äusserung gegenüber dem Parlament zum Kurzwellendienst erklärte der Bundesrat 1938, die Auslandschweizer seien «vom Wunsche beseelt, den Kontakt mit der fernen Heimat so weit wie möglich aufrechtzuerhalten, um auf diese Weise an den geistigen, kulturellen und politischen Geschehnissen des Landes teilnehmen zu können» (BBl 1938 I 519 ff.). Andere Länder hatten damals bereits einen umfangreichen radioelektrischen Auslandsdienst auf Kurzwellen aufgebaut. Während des Zweiten Weltkrieges leistete der Kurzwellendienst aussenpolitisch und in bezug auf den Kontakt mit den Auslandschweizern unschätzbare Dienste.

Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Programm laufend ausgebaut. Zu den Sendungen in englischer kamen solche in spanischer Sprache. Von 1961 an wurde zusätzlich wöchentlich in deutscher, französischer und italienischer Sprache gesendet. 1964 kamen regelmässige tägliche Sendungen in arabischer Sprache hinzu.

Die der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft am 27. Oktober 1964 erteilte Konzession enthält die Bestimmung, dass die Kurzwellensendungen die Bindungen zwischen den Auslandschweizern und der Heimat enger gestalten und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern sollen (Art. 13 Abs. 1 letzter Satz).

412 Die heutige Situation im Programm- und Sendebereich

Seit Mai 1970 arbeitet das Programm des Kurzwellendienstes nach einer neuen Konzeption. Im Vordergrund steht die möglichst umfassende aktuelle Berichterstattung. An den Wochentagen stehen Nachrichten und Kommentare zum Geschehen in der Schweiz und in der Welt, Informationen aus Politik, Wirtschaft, Kultur usw. im Vordergrund. Am Wochenende liegt der Schwerpunkt nicht mehr bei der Kurzinformation, sondern bei Dokumentar- und Unterhaltungssendungen. Mittels Transkriptionen werden schweizerische Musikproduktionen aller Art sowie kulturelle Programme ausländischen Sendern kostenlos zur Ausstrahlung zur Verfügung gestellt, und zwar wenn möglich in der Sprache des Abnehmerlandes. In Zusammenarbeit mit dem Touring-Club der Schweiz und mit Hilfe der Alliance internationale de tourisme ist ein besonderer «Touristendienst» aufgezogen worden.

Der Schweizerische Kurzwellendienst sendet heute in französischer, deutscher, italienischer, englischer, spanischer, portugiesischer und arabischer Spra-

che täglich, in Esperanto in der Woche viermal, und romanisch einmal im Monat. Die Sendedauer erstreckt sich heute auf 24 Stunden im Tag.

413 Die Finanzierung des Kurzwellendienstes

Die eidgenössischen Räte bewilligten auf Antrag des Bundesrates erstmals im Jahre 1964 einen Kredit von 680 000 Franken für die Programmaufwendungen des Kurzwellendienstes. Seither werden die Zuschüsse im Rahmen mehrjähriger Finanzpläne ermittelt und festgelegt. Wir haben angeordnet, dass die Jahresbeträge der Zuwendungen des Bundes, die zurzeit Gegenstand eines Fünfjahresprogrammes sind, jedes Jahr neu zu budgetieren und in den Voranschlag des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (Generalsekretariat) aufzunehmen sind.

Der Kurzwellendienst erhält auf Grund des geltenden Fünfjahres-Finanzierungsplanes zur Deckung seiner Betriebsaufwendungen voraussichtlich folgende Beiträge des Bundes:

Jahr	Beitrag der SRG	Beitrag des Bundes gemäss Finanzplan 1971	Total Betriebsauf- wand gemäss Finanz- plan 1971
1973	1 951 000	4 404 000	6 355 000
1974	1 961 000	4 839 000	6 800 000
1975	1 971 000	5 305 000	7 276 000
1976	1 981 000	5 804 000	7 785 000

Im Nationalrat wurde 1970 ein Postulat eingereicht, worin das Begehren gestellt wurde, es seien inskünftig sämtliche Kosten des Kurzwellendienstes vom Bunde zu übernehmen. Dieses Postulat ist vom Bundesrat zur Prüfung entgegengenommen worden. Wir sind jedoch der Meinung, dass die SRG vorderhand weiterhin ein Minimum der Kosten des Kurzwellendienstes tragen sollte. Die PTT-Betriebe erhalten bis heute keine Zuwendungen für die Kosten des technischen Betriebes des Kurzwellendienstes.

42 Bildungssendungen

421 Die bisherige Entwicklung

Der Schulfunk

Am 6. Juli 1933 gab die SRG dem Schulfunk ein erstes Statut. Dieses sah für das Schulfunkwesen folgende besonderen Organe vor: eine zentrale Schulrundfunkkommission, die der Generaldirektion der SRG untersteht, drei regionale Kommissionen entsprechend den drei regionalen Gesellschaften und sechs lokale Kommissionen für die Produktionszentren in Bern, Basel, Zürich, Genf, Lausanne und Lugano.

Mit dem Aufkommen des Schulfernsehens, teilweise aber auch entwicklungsbedingt, hat sich vor sechs Jahren das Bedürfnis einer Reorganisation des Schulfunks abgezeichnet. Am 28. November 1967 genehmigte der Zentralvorstand der SRG ein neues Organisationsstatut des Schweizerischen Schulfunks. Die nationale Schulfunkkommission der SRG setzt sich heute aus 23 Mitgliedern zusammen. Daneben bestehen vier regionale Kommissionen. Sie entsenden Vertreter in die nationale Schulfunkkommission. Der Präsident wird auf Antrag der Generaldirektion vom Zentralvorstand der SRG ernannt.

Das Schulfernsehen

Die SRG prüfte im Mai des Jahres 1953 das Problem regelmässiger Schulfernsehsendungen und entschloss sich, vorerst Versuchssendungen auszustrahlen. Wenige Monate später schuf sie in der Form einer nationalen Schulfernsehkommission und der drei regionalen Schulfernsehkommissionen die ersten organisatorischen Strukturen. Auch der Präsident der nationalen Schulfernsehkommission wird auf Vorschlag der Generaldirektion SRG vom Zentralvorstand SRG ernannt. In der Regel ist er identisch mit dem Präsidenten der nationalen Schulfunkkommission.

Die Kontakte mit den Schuldirektionen der Kantone des Einzugsgebietes der betreffenden regionalen Radio- und Fernsehgesellschaft sind der Fernsehdirektion dieses Gebietes zugewiesen, ebenso der Kontakt mit den pädagogischen Institutionen.

Im Dienste des Schulfernsehens führt die SRG seit 1962 in Zusammenarbeit mit der Europäischen Rundfunkunion (UER) in Basel internationale Seminarien durch, an denen Fachleute der Pädagogik und Regisseure sowie Produzenten von Schulfernsehsendungen zusammengeführt werden. Es wird mit diesen Seminarien vor allem bezweckt, die Regisseure und Produzenten mit den Wünschen der Pädagogen im Bereich des Schulfernsehens vertraut zu machen. Den Lehrkräften andererseits werden die Möglichkeiten gezeigt, die das Fernsehen im Schulunterricht bieten kann. Dieser Erfahrungsaustausch hat sich als ausserordentlich nützlich erwiesen.

Die positive Einstellung der Lehrer zu Schulfunk und Schulfernsehen nimmt ständig zu. In den Primarschulen fehlt jedoch noch sehr oft ein Fernsehgerät.

Bei den Bildungsprogrammen unterscheidet man im In- und Ausland nach allgemein anerkannten Regeln Studienprogramme und Schulungsprogramme. Wir treten nachstehend auf diese Bereiche näher ein.

422 Studienprogramme

Studienprogramme sind allgemeine Bildungsprogramme, die keine besonderen Vorkenntnisse voraussetzen; es sind Dokumentarsendungen, die sich mit neuen Impulsen und Anregungen auf den Gebieten der Wissenschaft, Kunst, Kultur, Technik sowie des menschlichen Zusammenlebens und mit Gegenwarts-

fragen beschäftigen. Diese Programme werden in der Regel während der Hauptsendezeit ausgestrahlt. Studienprogramme haben einen breiten Teilnehmerkreis. Sie vermitteln interessante Ausschnitte aus einem Thema und kommen zumeist im Fernsehen vor.

Studienprogramme sind vorwiegend für Erwachsene gedacht. Je nach dem Inhalt der Sendungen können diese aber auch für Kinder oder Jugendliche lehrreich sein. Diese Programme setzen meistens keine besonderen Vorkenntnisse voraus. Ebensovienig verlangen sie, dass der Zuschauer jede einzelne Sendung ansehen muss, um den Zusammenhang nicht zu verlieren. Auch bedingen sie – im Gegensatz zu den Schulungsprogrammen – kein aktives Mitwirken der Rezipienten (Radiohörer und Fernsehteilnehmer). Vielmehr bildet jede Sendung ein in sich relativ geschlossenes Ganzes, wodurch ein Mitmachen jederzeit möglich wird.

Für diese «unsystematische» Erwachsenenbildung sind insbesondere folgende Bedürfnisse bekannt geworden:

- Sendereihen über Mensch und Umwelt (natur- und geisteswissenschaftlich),
- Gegenwartsprobleme der Schweiz (Politik, Wissenschaft, Technik, Kultur, Umwelt, Religion),
- Erziehungsfragen,
- Darstellung bedeutungsvoller Epochen und Portraits wichtiger historischer und lebender Persönlichkeiten.

Bei den Studienprogrammen vermitteln Sendungen oder Sendereihen in der Regel ein gutes Wissen über ganz bestimmte Problemkreise. In diesem Sinne haben sich bisher insbesondere die Sendungen «Die Welt unserer Kinder», «Ecole des parents», «L'Oeil apprivoisé», «Abenteuer Malerei», «Du und ich im Betrieb», «Die Kultur des Abendlandes», «Welt der neuen Mathematik», «Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg» besonderer Beliebtheit erfreut.

Studienprogramme dienen der allgemeinen Erweiterung des Horizontes, zum Beispiel:

- Anregung zur Freizeitgestaltung,
- neue Erkenntnisse in den Wissenschaften in fasslicher Form dargestellt,
- Funktionieren technischer Geräte, die im Alltag verwendet werden (Auto, Haushalt, TV, Radio usw.)

Themen, die besonders für Studienprogramme geeignet sind, werden gelegentlich auch für Schulen und Jugendliche behandelt. Dabei stehen vor allem aktuelle Themen (politische Debatten, Bundesratswahlen, Raumfahrt), Problemfilme und Konzert- und Theaterübertragungen im Vordergrund.

Am 26. Juni 1969 führte das Eidgenössische Departement des Innern bei den kantonalen Erziehungsdirektionen eine Umfrage über die Erwachsenenbildung durch. Dabei zeigte es sich, dass der Einsatz der Massenkommunikationsmittel als unerlässlich bezeichnet wird. Vor allem die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Wallis und Genf haben auf den ihres Erachtens entscheidenden Beitrag hingewiesen, den Radio und Fernsehen zur Förderung der Erwachsenenbildung zu leisten haben. In den grossen Bevölkerungszentren bestehen zwar bereits zahlreiche Möglichkeiten zur Weiterbildung. Dagegen feh-

len sie weitgehend in den mittleren Agglomerationen und insbesondere in den entlegenen ländlichen Gebieten. Darüber hinaus ergab die Umfrage, dass die wirtschaftlich weniger leistungsfähigen Kantone durch die traditionellen Bildungsaufgaben finanziell bereits dermassen belastet sind, dass sie kaum oder nur mit Mühe in der Lage sein dürften, erhebliche Beiträge für eine umfassende Förderung der Erwachsenenbildung bereitzustellen.

423 Schulungsprogramme

Schulungsprogramme ermöglichen und bedingen ein systematisches Lernen. Sie können zu einem anerkannten Schlussexamen führen. Schulungsprogramme haben ein enges Zielpublikum. Sie werden in Kursen durchgeführt, und zwar sowohl beim Radio wie beim Fernsehen. Sie benötigen Begleitmaterial (Film, Diapositive, Schriften, Kassetten).

Bei den Schulungsprogrammen gibt es zwei Kategorien. Die erste wendet sich in erster Linie an die schulpflichtige Jugend sowie an Jugendliche während der Lehrzeit. Die zweite richtet sich an Erwachsene, da je länger je mehr auch bei ihnen das Bedürfnis besteht, sich in diesem oder jenem Bereich systematisch zu schulen. Die Schulungsprogramme für Jugendliche während der Lehrzeit dienen als Unterstützung der Lehrkräfte und werden von diesen als wertvolle Ergänzung des Unterrichts aufgefasst.

In Deutschland nehmen Schulfernsehen und Schulungs- sowie Umschulungskurse für Lehrlinge und Erwachsene im Programm einen breiten Raum ein. Besonders erwähnenswert ist dabei das Telekolleg der südlichen und westlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik, das als zweiter Bildungsweg zur mittleren Reife und zur höheren Fachschulreife führt und auch in der Schweiz mit gutem Erfolg ins Programm aufgenommen wurde. Gemeinsam strahlen der Hessische und der Saarländische Rundfunk sowie der Südwest- und Südfunk ein besonderes Bildungsprogramm für verschiedene Berufskategorien aus. Ein besonderes Radio-Kolleg dient der Weiterbildung der Volksschullehrer. Weitere Kurse werden für neue Berufskategorien (z. B. Datenverarbeitung) veranstaltet.

Im Frühjahr 1971 wurde in England die «Open University» eröffnet, eine «Fernsehuniversität», die mittels Radio, Fernsehen und programmiertem Kursmaterial rund 25 000 Studenten in sechs Wissenschaftsbereichen unterrichtet. Dabei haben die Schüler die Möglichkeit, in regionalen Kurszentren den Stoff unter fachkundiger Leitung durchzubesprechen. Auch stehen ihnen dort die notwendigen Fachbibliotheken zur Verfügung.

Die SRG bemüht sich zurzeit tatkräftig um den Weiterausbau der Bildungssendungen.

424 Zuständigkeiten SRG/Kantone

Die SRG vertritt die Auffassung, dass die Studienprogramme als ihre Aufgabe aufzufassen seien, dass sie somit unter ihrer Verantwortung hergestellt und ausgestrahlt werden sollten. Die SRG fühlt sich gegenüber den Empfängern wel-

che die Programme weitgehend finanzieren, verpflichtet, mit ihren Sendungen möglichst breite Bevölkerungsschichten anzusprechen. Daraus ergibt sich für die SRG die Aufgabe, hauptsächlich die Studienprogramme zu fördern.

In bezug auf die Schulungsprogramme besteht dagegen die Auffassung, dass sie Angelegenheit des Bundes und der Kantone seien, aber in Zusammenarbeit mit der SRG vorbereitet und ausgestrahlt werden sollten. Es ist Aufgabe der Erziehungsbehörden, sich mit Schulungsprogrammen durch Massenmedien zu beschäftigen; sie sollten auch die finanziellen Lasten tragen. Bei den Schulungsprogrammen, die sich an ein relativ schmales Publikum wenden und eine Vielzahl von fernsehfernen Aufgaben mit sich bringen (Begleitmaterial, Korrektur, Prüfung usw.), kann die SRG nur als Partner auftreten, der die radio- und fernseh-spezifischen Aufgaben übernimmt. Es wird die Schaffung eines oder mehrerer Zentren für das Bildungsfernsehen in Aussicht genommen. Ansätze zur Entwicklung solcher Zentren bestehen bereits in allen Sprachregionen. Diese Zentren würden dazu dienen, die Schulungsprogramme zu produzieren und das Begleitmaterial bereitzustellen.

43 Der Telefonrundspruch

431 Das Wesen des Telefonrundspruchs

Beim Telefonrundspruch (TR) wird das bestehende Telefonnetz verwendet, um Programme, die vom Radio übernommen werden, zu übermitteln. Die Übertragung der Sendungen erfolgt auf sechs Kanälen, wobei Programme schweizerischer und ausländischer Herkunft angeboten werden. Die Verteilung der sechs Programme ist in der ganzen Schweiz gleich. Auf Grund topographischer Gegebenheiten unseres Landes ist der TR als einziges Übertragungsmittel in der Lage, störungsfrei Programme der Landessender zu vermitteln.

Die PTT-Verwaltung, die ursprünglich alleiniger Träger des Telefonrundspruchs war, und die Generaldirektion SRG unterzeichneten am 15. November 1951 einen Vertrag, durch welchen der Programmdienst des Telefonrundspruchs am 1. Januar 1952 an die SRG überging.

432 Technisches

Die PTT-Betriebe haben für den Telefonrundspruch ein ausschliesslich diesem reserviertes Musikleitungsnetz aufgebaut, das Ende 1972 eine Länge von rund 22 000 km aufwies. Durch dieses Netz wird das Programm des TR den rund 1000 Telefonzentralen zugeführt.

1964 erstellten die PTT in Bern, am Sitze der SRG, ein neues gesamtschweizerisches Schaltzentrum. Die Übernahme ausländischer Sendungen wurde reorganisiert. An die Stelle von Musikleitungen aus dem Ausland nach der Schweiz traten neue radioelektrische Empfangsstationen an der Landesgrenze. Sie wurden als fernsteuerbare Anlagen eingerichtet.

433 Die Teilnehmerentwicklung beim Telefonrundspruch

Die Zahl der Teilnehmer des TR stieg vorerst rasch an, nahm dann aber seit 1968 ständig ab. Die Entwicklung zeigt folgendes Bild:

1940	63 136	1968	439 527
1950	125 601	1970	434 033
1960	335 120	1971	429 612
		1972	419 947

434 Finanzielles

Der Telefonrundspruch-Hörer bezahlt, wie jeder andere Rundspruchhörer, eine Konzessionsgebühr.

Für den privaten TR-Empfang beläuft sich die Radiohörgebühr auf 60 Franken, die TR-Anschlussgebühr auf 33 Franken. Die PTT-Betriebe entschädigen die SRG für den Programmdienst mit 2.50 Franken je TR-Hörer. Der Telefonrundspruch war vorübergehend defizitär; seit 1972 ist er wieder kostendeckend.

435 Die Neugestaltung des Programms des TR

Seit 4. Mai 1971 wird je eine Leitung mit durchgehender klassischer und leichter Musik mit Beiträgen schweizerischer und ausländischer Sendegesellschaften angeboten. Die Leitung «Europa» bringt vorwiegend gesprochene Programme, die einen Querschnitt durch die Produktionen ausländischer Sender darstellen. Die Verteilung der Landessender auf die restlichen drei Leitungen erfolgt im wesentlichen wie bisher, mit dem Unterschied, dass eine Auswahl aus den ersten und zweiten Programmen angeboten wird.

44 Das Werbefernsehen

441 Aus den Anfängen des Werbefernsehens

Bereits in seiner Botschaft von 1956 zur damaligen Verfassungsvorlage kam der Bundesrat auf die Reklame am Fernsehen zu sprechen. Er erklärte, dieses Problem bedürfte «noch genauester Abklärung auf breiter Grundlage» (BBl 1956 I 1522). Bei der Beurteilung der Frage, ob das Werbefernsehen eingeführt werden solle, stand man schon um 1960 vor der Tatsache, dass ausländische Sender, die auch in die Schweiz einstrahlen, Werbesendungen übermittelten. Damit war das Schweizervolk zum Teil ohnehin im Wirkungsbereich des Werbefernsehens. Schon aus dieser Erwägung neigte man bei der SRG und den zuständigen Behörden dazu, das Werbefernsehen einzuführen. Man hielt sich dabei insbesondere auch die Tatsache vor Augen, dass mit dem Werbefernsehen ganz

beträchtliche zusätzliche finanzielle Mittel beschafft werden können, die es erlauben, das Programm auszubauen und zu verbessern.

442 Die Weisungen des Bundesrates

Artikel 14 der Konzession der SRG bestimmt:

¹ Im Radio ist jede bezahlte und direkte oder indirekte Werbung unzulässig.

² Im Fernsehen ist begrenzte und direkte Werbung gemäss den Weisungen der Konzessionsbehörde erlaubt. Der Nettoertrag der Werbung ist ausschliesslich für das Fernsehen bestimmt. Jede indirekte bezahlte Werbung ist unzulässig.

In den «Weisungen über die Fernsehreklame» vom 24. April 1964 erteilte der Bundesrat «der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) das ausschliessliche Recht, Fernsehwerbung auszustrahlen». Weiter wird darin vorgeschrieben, dass «mit der Durchführung der Fernsehwerbung» die «Aktiengesellschaft für das Werbefernsehen» zu betrauen ist. Die Statuten dieser Gesellschaft bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

Über die Durchführung der Werbesendungen enthalten die Weisungen des Bundesrates eine ganze Reihe einschränkender Bestimmungen. Sie beziehen sich einerseits auf die Werbesendungen selbst, andererseits auf die strikte Trennung von Fernsehprogramm und Werbung. Als wichtigste Einschränkung sei hier das Verbot der Werbung für alkoholische Getränke, Tabakwaren und Heilmittel erwähnt.

443 Die AG für das Werbefernsehen

Die AG für das Werbefernsehen wurde am 3. Juli 1964 gegründet. Die Statuten bezeichnen als Zweck der Gesellschaft «die Akquisition und die Ausführung von Aufträgen für das Werbefernsehen».

Das Aktienkapital der AG für das Werbefernsehen beläuft sich auf 500 000 Franken, eingeteilt in 1000 Aktien mit einem Nennwert von je 500 Franken. Alle Aktien lauten auf den Namen und sind in dem Sinne vinkuliert, dass der Verwaltungsrat die Übertragung und jede Eintragung im Aktienbuch ohne Angabe einer Begründung verweigern kann. Die Dividende der Aktiengesellschaft darf 5 Prozent nicht übersteigen.

Der Verwaltungsrat setzt sich zusammen aus 13 ordentlichen Mitgliedern und bis zu acht Ersatzmitgliedern. Diese werden wie folgt gewählt:

- a. vier Mitglieder und höchstens zwei Ersatzmänner auf Vorschlag der SRG;
- b. vier Mitglieder und höchstens zwei Ersatzmänner auf Vorschlag der Vereinigung zur Förderung des Fernsehens bzw. ihrer Nachfolgerin, der Fernseh-HoldingAG;
- c. zwei Mitglieder und ein allfälliger Ersatzmann auf Vorschlag des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (ein Sitz ist einem Vertreter der Auftraggeberschaft zuzuteilen);

- d. ein Mitglied und ein allfälliger Ersatzmann auf Vorschlag des Schweizerischen Gewerbeverbandes;
- e. ein Mitglied und ein allfälliger Ersatzmann auf Vorschlag des Schweizerischen Bauernverbandes;
- f. ein Mitglied und ein allfälliger Ersatzmann auf Vorschlag des Vereins der Schweizer Presse, die aktive Journalisten und Mitglieder des Zentralvorstandes dieses Vereins sein müssen.

Der Verwaltungsrat überwacht die Tätigkeit der Gesellschaft und kontrolliert, ob die Weisungen des Bundesrates in der Praxis verwirklicht werden.

444 Die bisherige Entwicklung

444.1 Die Werbezeit

Die Nachfrage nach Werbezeit war von Anfang an weit grösser als die dafür eingeräumte Zeit, die sich anfänglich auf Grund der Weisungen des Bundesrates auf zwölf Minuten belief. Deshalb hat der Bundesrat folgende Erhöhungen der Werbezeit eingeräumt:

ab 1. Juli 1967:	auf 14 Minuten
ab 1. Januar 1968:	auf 15 Minuten
ab 1. Januar 1972:	auf 18 Minuten
ab 1. Januar 1974:	auf 19 Minuten
ab 1. Januar 1975:	auf 20 Minuten

444.2 Finanzielles

Die Tarife der Sendungen werden vom Verwaltungsrat der Gesellschaft festgesetzt, und zwar unterschiedlich für die Ausstrahlung in der ganzen Schweiz, einem Sprachgebiet oder einer Kombination von zwei Sprachgebieten. Massgebend für die Festsetzung des Einschaltpreises sind der Anstieg der Konzessionäre und die Teuerung in einem Kalenderjahr.

Seit der Einführung der TV-Werbung am 1. Januar 1965 bis Ende 1972 überwies die AG für das Werbefernsehen 328 Millionen Franken an die SRG; für 1972 waren es allein 68,6 Millionen Franken. Der Anteil der Einnahmen aus TV-Werbung in der Fernsehrechnung der SRG betrug konstant rund 40 Prozent.

445 Internationale Vergleiche über das Werbefernsehen

445.1 Länder mit Werbefernsehen

Grossbritannien kennt ein Werbefernsehen seit 1955, Deutschland seit 1956, Italien seit 1957, Österreich seit 1959, die Schweiz seit 1. Februar 1965, die Niederlande seit 1967 und Frankreich seit 1968.

Auch ein Teil der Ostblock-Länder kennt das Werbefernsehen, so die Deutsche Demokratische Republik, die Tschechoslowakei, Bulgarien und die UdSSR.

445.2 Internationaler Vergleich der Dauer der Werbezeit

Erhebungen aus dem Jahre 1972 ergaben in bezug auf die Dauer der Werbesendungen in den nachstehenden Ländern folgendes Bild:

Deutschland I:	20' je Werktag (I und II je 20')
Frankreich I:	19' je Tag (inkl. Sonntag) (Frankreich II: 6')
Österreich:	20' je Werktag
Italien:	40' je Tag (als Maximum inkl. Sonntag)
Holland:	15' je Werktag (Holland II: 15')
Luxemburg:	30' je Werktag
Monaco:	20' je Werktag
Spanien:	77' je Werktag (im Durchschnitt)
Portugal:	keine Beschränkung
England:	7' je Sendestunde (inkl. Sonntag)
Schweiz:	18' je Werktag (im Durchschnitt)

45 Künftige besondere Bereiche

Eine ins Gewicht fallende besondere Sparte der audiovisuellen Massenmedien werden die sogenannten «eigenen Programme» auf Drahtverteilnetzen («Gemeinschaftsantennenanlagen» bzw. «Kabelfernsehen») bilden. Es wird hier vor allem darum gehen, eine auf die «nationalen» Programme Rücksicht nehmende Konzeption für «lokale» Programme zu entwickeln. Zusätzliche Programmvorschriften werden in Erwägung gezogen werden müssen.

Zu einem weiteren besondern Bereich kommt es, falls Gesuchen um Errichtung «kirchlicher Sender» stattgegeben wird. Entsprechende Begehren technischer und programmlicher Natur sind bei der Aufsichtsbehörde hängig, teils schon seit geraumer Zeit. Es wird geltend gemacht, dass die religiösen Programme der SRG nicht allen Bedürfnissen zu genügen vermögen. Die Frage, ob und allenfalls wie weit ein Bedürfnis für solche zusätzliche Programmträger besteht, wird zurzeit geprüft. Auch hier ist es sehr wohl denkbar, dass sich zusätzliche Programmvorschriften als notwendig erweisen.

5 Die Bedeutung der audiovisuellen Massenmedien

51 Allgemeines

511 Die Verbreitung der audiovisuellen Medien

Im Jahre 1972 gab es auf der Welt 288 000 000 Fernsehapparate. Davon entfielen auf die Vereinigten Staaten 90 Millionen und auf Westeuropa 85,1 Millionen. In der Schweiz gab es Ende Juni 1973 1 593 227 Fernsehkonzessionäre.

Die Zahl der Radioapparate auf unserem Globus ist nicht bekannt. Sie dürfte wesentlich grösser sein als jene der Fernsehapparate, weil zu der beim

Radio ohnehin grösseren Zahl von Heimempfängern noch eine grosse Zahl von Autoradios und tragbaren Kleinempfängern mit Kleintransistoren hinzukommt. In der Schweiz zählte man Ende Juni 1973 1 958 031 Radiokonzessionäre. Bei der Beurteilung der Zahl der Radiohörer und Fernsehteilnehmer ist auf die Tatsache Rücksicht zu nehmen, dass in Ländern, wo der Heimempfang vorherrscht, im Mittel zwei bis vier Personen vor dem Bildschirm oder Radioapparat sitzen. Andererseits gibt es Länder, wo der Gemeinschaftsempfang vorherrscht und wo deshalb die Zahl der Zuschauer oder Zuhörer pro Apparat um ein Mehrfaches grösser ist als beim Heimempfang.

512 Die Funktionen der audiovisuellen Massenmedien

Die Medienwissenschaft, die sich insbesondere mit Presse, Radio und Fernsehen befasst, unterscheidet vier Hauptfunktionsbereiche von Radio und Fernsehen: die Information, die Meinungsbildung, die Unterhaltung und die Funktion der Bildungs- und Kulturvermittlung. In der Regel liegt eine Mischung der Funktionen vor. In allen Funktionsbereichen sollen die beiden Medien der Allgemeinheit dienen und diese nach Möglichkeit fördern.

Nach den Ergebnissen der Publikumsforschung werden die Information und die Meinungsbildung sowohl bei den Radiohörern wie bei den Fernsehzuschauern einem besonders ausgeprägten Bedürfnis gerecht. In der Demokratie soll die Information vor allem Tatsachen und die Vielfalt der bestehenden Meinungen verbreiten, um es dem Bürger zu ermöglichen, sich selbst ein Urteil zu bilden. Die Meinungsbildung soll nicht, wie dies in totalitären Staaten der Fall ist, von der Regierung oder einer Partei gesteuert werden. Von staatspolitisch besonderem Gewicht ist dabei die Tatsache, dass Radio und Fernsehen eine bisher nie dagewesene Möglichkeit bieten, die Einwohner eines jeden Landesteiles oder die Angehörigen einer bestimmten Sprache mit den ethischen oder kulturellen Werten der andern Landesteile und Sprachgebiete oder die verschiedenen sozialen Schichten mit ihren gegenseitigen Problemen vertraut zu machen. Sie stehen damit im Dienste der Verständigung über kulturelle, sprachliche oder politische Grenzen hinweg.

Die Unterhaltungsfunktion dient der Entspannung, was einem ebenfalls verbreiteten Bedürfnis entspricht. Die massenmediale Unterhaltung wird heutzutage angesichts der vielen und vielgestaltigen Belastungen, die Beruf und Alltag mit sich bringen, von Psychologen und Ärzten als nützliche Leistung bezeichnet. In diesem Sinne muss auch die Unterhaltung, gleich wie die Information, von den Massenmedien und jenen, die die Aufsicht darüber ausüben, ernst genommen werden. Dabei darf man nicht übersehen, dass gerade im Bereiche der Unterhaltung die Meinungen darüber, was als gut zu bewerten ist, weit auseinander gehen. Es gehört zu den Geboten der Demokratie, gerade in diesem Bereiche allen vertretbaren Bedürfnissen einigermaßen gerecht zu werden. Dabei darf nicht nur das, was von der Mehrzahl der Hörer als Unterhaltung gewünscht wird, Richtschnur für die Gestaltung der Programme sein. Es müssen auch Minoritätsbe-

dürfnisse Berücksichtigung finden. Auch Unterhaltung soll so gestaltet werden, dass sie die Allgemeinheit fördert.

Radio und Fernsehen sollen kulturelle Güter, die bisher nur einem begrenzten Kreis zugänglich waren, wie gepflegtes Theater, Musik, wissenschaftliche Erkenntnisse, aber auch die Schönheiten und Wunder der Natur, einem möglichst grossen Kreis von Bürgern zugänglich machen. Hierin besteht für Radio und Fernsehen eine grosse Chance und eine grosse Aufgabe. Die audiovisuellen Massenmedien können in sehr beträchtlichem Ausmass zur Förderung der geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte des Volkes beitragen.

Die Bildungsfunktion, im umfassendsten Inhalt des Begriffes, wird nicht nur durch Schulungs- und Bildungssendungen erfüllt. Auch Informationssendungen oder gute Unterhaltung können bildend wirken. Es liegt in der technischen Natur der audiovisuellen Massenmedien, dass sie ganz besonders geeignet sind, Bildung und Wissen allen zugänglich zu machen.

Mit dem Aufkommen des Fernsehens hat das Radio keineswegs ausgedient. Es behält vor allem als raschestes Informationsmittel, das für den einzelnen Bürger wesentlich leichter anzuschaffen und mitzuführen ist (Transistorgeräte, Autoradio), eine wichtige Funktion. Dies gilt sowohl für Friedenszeiten wie im Krieg. Im Nationalrat fand am 18. März 1969 eine einlässliche Debatte über die Sicherstellung der Information in Kriegszeiten statt. Dabei wurde unterstrichen, dass Transistorapparate samt Batterien zum Notvorrat jeder Schweizer Familie gehören sollten. Radio ist «allgegenwärtig». Weiter ist in vielen Hörerbereichen das Radio auch heute noch der beliebteste und beste Vermittler von Musik.

Wer Fernsehen und Radio besitzt, erwartet vom Radio vor allem eine rasche und präzise Schilderung wichtiger und interessanter Ereignisse im In- und Ausland, vor allem aus Politik und Wirtschaft. Dem fahrenden Automobilisten meldet es den Strassenzustand und Verkehrsstockungen. Andererseits hat das Fernsehen gegenüber dem Radio den Vorteil, dass man das Geschehen nicht nur hört, sondern auch sieht; es wirkt damit besonders eindringlich. Als Vorzug des Fernsehens ist auch die Tatsache zu erwähnen, dass es mit diesem neuen fernmelde-technischen Mittel Alten, Gebrechlichen und insbesondere auch Kranken möglich wird, das aktuelle Geschehen in der Welt, sei es jenes der Politik, des kulturellen Lebens oder des Sportes, mitzusehen.

52 Die Wirkungen der audiovisuellen Massenmedien auf den Menschen

521 Allgemeines

521.1 Übertriebene Vorstellungen

Es liegt uns daran, hier eine grundsätzliche Feststellung vorwegzunehmen. Schon beim Aufkommen des Radios, ganz besonders aber seit uns die technische Entwicklung das Fernsehen brachte, wurde immer wieder die Meinung geäussert,

die audiovisuellen Massenmedien seien das entscheidende Instrument der Meinungsbeeinflussung. Seit geraumer Zeit, vor allem während der letzten Jahre, wurde diese Frage zum Gegenstand einflussreicher Untersuchungen gemacht. Die Kommunikationsforschung hat ergeben, dass die Behauptung, die Meinung eines Volkes werde durch Radio und Fernsehen entscheidend gestaltet, in dieser generellen Formulierung nicht zutrifft, insbesondere nicht in einem Staat mit freier Presse und freier Meinungsäußerung. In einer Demokratie macht sich der Bürger die Meinung im Gespräch mit andern, bei der Lektüre der Zeitungen, durch Besuch von Vorträgen oder durch die Teilnahme an Versammlungen aller Art und nur zum Teil auch auf Grund der Informationen, die er durch Radio und Fernsehen erhält.

Mit diesen Feststellungen soll die Bedeutung von Radio und Fernsehen nicht herabgemindert werden. Es ist aber angezeigt, angesichts der immer noch bestehenden übertriebenen Vorstellungen von der Wirkung von Radio und Fernsehen auf den Menschen die Dinge auf die richtigen Proportionen zurückzuführen.

521 2 *Das Gebot der Pluralität*

Als ein besonderes Gebot für die Massenmedien muss der Grundsatz aufgestellt werden, dass sie in einer Demokratie die Vielfalt der vertretbaren Meinungen, die sogenannte Pluralität zum Ausdruck bringen. Gibt ein Massenmedium nur eine bestimmte Meinung wieder, so findet es, vereinfacht ausgedrückt, zu 90 Prozent Anklang bei jenen, die der gleichen Meinung sind, und zu 90 Prozent Ablehnung bei jenen, die diese Meinung nicht teilen. Werden jedoch gleichzeitig oder in zeitlich verhältnismässig kurzen Abständen verschiedene Meinungen diskutiert, indem Vertreter der verschiedenen Auffassungen ihre Argumente für die eigene und gegen die Meinung des andern vorbringen können, so wird sich eine bestimmte Ansicht, die, ohne dass sich der Empfänger darüber Rechenschaft gegeben hätte, falsch war, eher zugunsten einer andern wandeln. In diesem Fall wird die Meinung nicht vom Massenmedium gemacht, dieses liefert vielmehr nur die Anhaltspunkte, damit sich der Bürger seine Meinung selbst machen kann. Die noch verhältnismässig junge Medienwissenschaft geht, wie vielen andern Fragen, auch diesem Aspekt in beharrlicher Forschung nach, so dass man erwarten darf, in einigen Jahren über noch genauere Ergebnisse zu verfügen.

521 3 *Subjektive Einflüsse bei den Programmschaffenden und den Radiohören und Fernsehteilnehmern*

Alle Programmschaffenden sind Menschen mit subjektiven Eigenschaften und bestimmten persönlichen Auffassungen über Ethik, Kultur, Religion, Musik, Politik, Wirtschaft und andere mehr. Es besteht daher schon bei der Programmplanung die Möglichkeit von Auswirkungen dieser Auffassungen, besonders aber bei der Gestaltung der einzelnen Programme. Man spricht von einem subjektiven Filter des Programmschaffenden. Er besteht in rein subjektiv bedingten Veranla-

gungen, aus denen sich teils gewollt, teils ungewollt, besondere Zuneigungen zu dieser oder jener soziologischen, politischen, wirtschaftlichen, religiösen, ethischen oder kulturellen Richtung ergeben. Aufgabe der Vorgesetzten der Programmschaffenden ist es, dafür zu sorgen, dass die sich so bei den Programmschaffenden ergebenden Auffassungen in einem ausgewogenen Verhältnis zur Darstellung gelangen.

Zu dieser Selektivität bei den Programmschaffenden tritt eine weitere auf Seiten der Radiohörer und Fernsehzuschauer (Rezipienten) hinzu. Sie ist bedingt durch die Verschiedenheit der Ansprüche. Beim einzelnen Radiohörer oder Fernsehzuschauer besteht aber nicht nur ein Bedürfnis nach Auswahl (Selektivität) im Empfang der Sendungen an und für sich, sondern es bestehen auch noch von Mensch zu Mensch verschiedene Veranlagungen (Prädispositionen) in der Aufnahme derselben (Rezeption). Je nach der Individualität des Empfängers bleiben Sendungen, die er anschaut, nicht haften, weil je nach dem Naturell des einzelnen schon die Wahrnehmung selektiv ist. Hinzu kommt unter Umständen auch noch eine selektive Erinnerung, d. h., es bleibt nur das haften und nur das kann aus der Erinnerung später aufgefrischt werden, wozu der Empfänger eine bestimmte Einstellung gefunden hat. Hier spielen die subjektiven Eigenschaften, die Intelligenz, das Interesse usw. des einzelnen Radiohörers oder Fernsehzuschauers eine wichtige Rolle.

Zu all diesen Aspekten der Kommunikation liefert die Medienwissenschaft von Jahr zu Jahr neue oder zusätzliche Erkenntnisse. Es gilt, sie laufend auszuwerten. Jede Behörde, die sich über die Massenmedien eine Konzeption erarbeiten will, muss auf möglichst genaue Forschungsergebnisse abstellen können, sowohl bei ihren Erwägungen über die Strukturprobleme, die sich in bezug auf den Konzessionsträger stellen, als auch im Hinblick auf die Richtlinien, die sie diesem für die Programme erteilen will.

Bei der Beurteilung der Frage, was bei Radio und Fernsehen als gut zu bezeichnen ist, muss man sich immer der Tatsache bewusst sein, dass das Publikum sehr heterogen zusammengesetzt ist. Die Bedürfnisse und Interessen des einzelnen sind bedingt durch seinen Bildungsgang, seine sozialen Beziehungen und Auffassungen, seine wirtschaftliche Stellung, seine persönliche Meinung über Kultur und Kunst, seine politische, religiöse und ethische Einstellung und vieles andere mehr. Dabei haben im Bereiche von Theater, Literatur, Kunst und Musik Personen, die ein und derselben sozialen Schicht angehören oder das gleiche religiöse Bekenntnis haben, nicht selten sehr unterschiedliche Auffassungen. Trotzdem lassen sich ausgewogene Programme gestalten, die bei aller Pluralität insofern als gut bezeichnet werden können, als sie die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte des Volkes wahren und fördern und damit der Allgemeinheit dienen.

Zusammenfassend darf gesagt werden, dass die audiovisuellen Massenmedien – wenn sie in geeigneter Art und Weise gehandhabt werden – zur Verbreitung besseren Wissens und damit auch zur Verbreitung des Wahren und Guten beitragen können.

Radio und Fernsehen stellen eine so grosse Zahl von gesellschaftspolitischen Problemen, dass sie einer eigentlichen kommunikationspolitischen Gesamtkonzeption bedürfen, wenn sie richtig bewältigt werden sollen. Wir kommen darauf noch zu sprechen.

522 Die Publikumsforschung

Ein wichtiges Instrument für Abklärungen zur Frage der Programmgestaltung bilden die Hörerumfragen. Ihre Auswertung im Sinne wissenschaftlicher Erarbeitung von Ergebnissen ist in einigen Ländern und, was das Fernsehen anbelangt, auch in der Schweiz bereits erfreulich weit gediehen. Die Generaldirektion SRG hat schon im Jahre 1956 eine erste gesamtschweizerische Umfrage veranlasst. Im Jahre 1965 begann auch die AG für das Werbefernsehen mit der Zuschauerforschung. Seit 1968 beteiligt sich die SRG an kontinuierlichen Zuschauerforschungen, die von der AG für das Werbefernsehen durchgeführt werden. Dabei wurden jährlich zwischen 140 000 und 150 000 Fernsehzuschauer über ihre Sehgewohnheiten und Programminteressen telefonisch oder persönlich befragt. Die SRG hat darüber hinaus seit 1970 eine Vielzahl von Sonder- und Grundlagenstudien veranlasst. Seit 1973 übt die SRG durch einen Dienst für Publikumsforschung die oberste Leitung der Erhebungen selbst aus.

Die Publikumsforschung ist für die Programmverantwortlichen ein wichtiges Beurteilungselement für die Programmgestaltung und -planung. Langfristig geht es dabei um eine möglichst optimale Ausgestaltung einer Programmkonzeption. Dabei soll auch in Erfahrung gebracht werden, wie sich die Bedürfnisse, Wünsche und Interessen des Publikums entwickeln, und zwar sowohl jene der Minderheiten wie auch jene der Mehrheiten; denn beiden soll in ausgewogener Weise Rechnung getragen werden. Die kurzfristige Auswertung der Publikumsforschung steht vor allem im Dienste der sofortigen qualitativen und quantitativen Beurteilung des Erfolges einer Sendung. Der Programmgestalter soll sich möglichst rasch ein Bild darüber machen können, wie ein neuer Gestaltungsstil, eine neue Sendekategorie, eine neue Sendereihe oder eine neue Präsentationsform aufgenommen wird, damit für unmittelbar bevorstehende oder künftige Sendungen die nötigen Lehren gezogen werden können.

Die Publikumsforschung führt zu einem beträchtlichen Ausmass an indirekter Mitsprache der Zuschauer bei der Programmgestaltung. Sie ermöglicht es, die Bedürfnisse der verschiedenen Hörergruppen zu präzisieren und auch zahlenmässig einigermassen zu objektivieren. Die Struktur der Meinungen, Ansichten, Wünsche und Bedürfnisse einer Zuhörer- und Zuschauerschaft, die in die Millionen geht, lässt sich gut ermitteln und gewichten. Ein ausgewogenes Mass lässt sich unter Umständen auf diesem Wege noch besser bewerkstelligen als durch paritätisch zusammengesetzte Kommissionen. Andererseits sind diese aber ein wertvolles Mittel, um Personen, die mit den Problemen der Massenmedien besonders vertraut sind und über besondere Fähigkeiten verfügen, zusammenzuführen, damit sie als Vertreter verschiedener Interessengruppen mithelfen, ein gutes, ausgewoge-

nes Programm aufzustellen. In diesem Sinne haben Kommissionen oder Arbeitsgruppen bzw. Radio- und Fernsehräte neben der Publikumsforschung ebenfalls ihre Vorzüge, so dass das beste Ergebnis möglicherweise in einer Kombination dieser beiden Instrumente der Meinungsbildung zu suchen ist.

Die Publikumsforschung liefert eine grosse Zahl von Angaben über die Gewohnheiten und Neigungen der Radiohörer und der Fernsehzuschauer. Die vorliegende Botschaft würde zu umfangreich, wollte man die vielen interessanten Ergebnisse hier festhalten. Im Rahmen der Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz werden wir im Zusammenhang mit Programmfragen näher darauf eintreten. Nachstehend sollen nur jene Bereiche kurz dargestellt werden, die im Hinblick auf die Grundsatzfragen besonderes Interesse verdienen.

523 Allgemeine Ergebnisse der Publikumsforschung

Die Publikumsforschung, die im Jahre 1972 durchgeführt wurde, ergab für die deutsche Schweiz in bezug auf das Fernsehen, dass im Mittel der Wochentage Montag bis Freitag 1 Stunde 18 Minuten, am Samstag und am Sonntag je 1 Stunde und 40 Minuten ferngesehen wurde.

Auf das Radio entfielen während der Wochentage Montag bis Freitag 1 Stunde und 25 Minuten, an Samstagen 1 Stunde 44 Minuten und an Sonntagen 1 Stunde und 2 Minuten.

Für das Zeitunglesen wendeten die gleichen Personen an den Wochentagen Montag bis Freitag 25 Minuten, am Samstag 35 Minuten und am Sonntag 32 Minuten auf.

In bezug auf das Verhältnis zwischen Fernsehen und Radio ist festzustellen, dass an den Wochentagen, mit Einschluss des Samstags mehr Radio gehört als ferngesehen wird, dass aber umgekehrt am Sonntag wesentlich mehr ferngesehen als Radio gehört wird.

Ein Vergleich der Regionen untereinander zeigt, dass in der welschen und der Südschweiz während der Woche mehr Radio gehört und auch mehr ferngesehen wird als in der deutschen Schweiz. Dagegen ergeben sich bei der Presse in diesen beiden andern Regionen etwas niedrigere Werte als in der deutschen Schweiz.

Weil viele Frauen während ihrer Hausarbeit das Radio einschalten, ergibt sich fast zwangsläufig, dass sie wesentlich mehr Radio hören als Männer, nämlich 1 Stunde 44 Minuten gegenüber 1 Stunde 2 Minuten. Beim Fernsehen dagegen sind die Werte mit 1 Stunde 19 Minuten bei den Frauen und 1 Stunde 17 Minuten bei den Männern praktisch gleich.

Recht unterschiedlich ist das Interesse und die Zeit, die für Radio und Fernsehen aufgewendet werden, bei den verschiedenen Altersstufen.

Die Alterskategorie zwischen 15 und 24 Jahren sieht pro Tag 55 Minuten fern, die Alterskategorie 25 bis 44 Jahre 1 Stunde 23 Minuten, die Alterskategorie 45 und mehr 1 Stunde 25 Minuten. Interessant ist dazu der Vergleich in bezug auf

das Lesen der Zeitungen und Zeitschriften. Hierfür wendet die Alterskategorie 15 bis 24 Jahre 21 Minuten, jene zwischen 25 und 44 Jahren 20 Minuten und jene über 45 Jahre 33 Minuten auf.

Beim Radio liegen die Werte einerseits näher beieinander und zeigen andererseits nicht die gleiche Abstufung wie beim Fernsehen. Die Kategorie der 15- bis 24jährigen hört 1 Stunde 12 Minuten Radio, jene zwischen 25 und 44 Jahren 1 Stunde 31 Minuten und jene über 45 Jahre 1 Stunde und 24 Minuten.

Interessante Ergebnisse stellen sich ein, wenn man die Rezipienten in Bildungsklassen einteilt und in einer ersten die Primar-, Real- und Bezirksschulen, in einer zweiten die Berufsschulen und in einer dritten die Gymnasien, Seminarien und Hochschulen zusammenfasst. Die Publikumsforschung ergibt, dass zwar beim Radio mit Werten zwischen 1 Stunde 22 Minuten und 1 Stunde 25 Minuten die Mediannutzung bei allen drei Bildungsklassen nahezu gleich ist, dass sich aber beim Fernsehen ganz erhebliche Unterschiede ergeben. Je niedriger der Bildungsstand ist, um so intensiver wird ferngesehen. Die erwähnte erste Bildungsklasse der Fernsehzuschauer, die Primar-, Real- und Bezirksschulen absolviert haben, sehen im Tagesmittel 1 Stunde 29 Minuten fern, jene mit Berufsschule 1 Stunde 20 Minuten und jene mit Gymnasial-, Seminar- und Hochschulbildung 50 Minuten. Interessant ist daran auch die Tatsache, dass insbesondere die Kategorie der Zuschauer mit Gymnasial-, Seminar- oder Hochschulbildung wesentlich mehr Radio hört als fernsieht.

Stellt man auf Berufskategorien ab, so ergibt sich, dass Personen mit gehobener beruflicher Stellung im Tagesmittel wesentlich weniger lange am Bildschirm sitzen als z. B. Arbeiter, nämlich 56 Minuten gegenüber 1 Stunde 33 Minuten, dass die gleiche Kategorie der gehobeneren beruflichen Stellung jedoch 1 Stunde 52 Minuten Radio hört, der Arbeiter im Mittel jedoch nur 55 Minuten. Personen mit gehobener beruflicher Stellung wenden pro Tag 25 Minuten auf für das Zeitungslesen, Arbeiter jedoch nur 18 Minuten.

Ein Blick auf den Tagesablauf zeigt eine erste Spitze beim Radio zwischen 6.30 Uhr und 8 Uhr, wobei zwischen 7 Uhr und 7.30 Uhr rund 15 Prozent aller Befragten das Radio eingeschaltet hatten. Eine wesentlich markantere Spitze ist am Mittag zu verzeichnen. Hier wird um 12.30 Uhr von annähernd 35 Prozent aller Befragten Radio gehört. Am Abend wird dann wesentlich mehr ferngesehen als Radio gehört. Um 18 Uhr ist die Zahl der Radiohörer noch wesentlich grösser als die Zahl der Fernsehteilnehmer. Um 19 Uhr ist sie annähernd gleich hoch und um 20 Uhr ist die Benutzung beim Fernsehen ein Mehrfaches gegenüber jenem beim Radio.

524 Besondere Aspekte: Familie, Jugendliche, Kinder und ältere Leute

Das Fernsehen hat heute das Radio als eigentliches Familienmassenmedium abgelöst. Noch in vermehrtem Ausmass als seinerzeit nach dem Aufkommen des Radios sitzt heute die Familie vor dem Bildschirm. Seine Faszination ist noch grösser.

Vor allem in den Vereinigten Staaten hört man in neuerer Zeit nicht selten die Behauptung, das Fernsehen wirke sich negativ auf das Zusammenleben in der Familie aus. Dieses Problem ist jedoch noch nicht genügend abgeklärt, dass man sich definitiv dazu äussern könnte. Heute kann generell nur festgestellt werden, dass sowohl das Radio wie auch das Fernsehen den Eltern viel zusätzliches Wissen vermitteln, was sich auch auf die Erziehung der Kinder günstig auswirken kann. Andererseits ist es Aufgabe der Eltern und andern Erzieher, darauf zu achten, dass die übrigen Familienangehörigen nicht durch Radio und insbesondere Fernsehen, wo die Gefahr noch grösser ist, übersättigt oder überlastet werden. Nicht minder wichtig ist, dass die Eltern darauf achten, dass die Kinder besonders am Abend selektiv fernsehen, d. h. nur das sehen, was für sie geeignet ist und sie fördert.

Jugendliche und Kinder sehen wohl allzu häufig fern. Auf den einzelnen Tag bezogen ergibt sich, dass die Kinder in der deutschen Schweiz durchschnittlich 1 Stunde 18 Minuten, in der welschen Schweiz 1 Stunde 48 Minuten und in der italienischen Schweiz 1 Stunde 58 Minuten fernsehen. Damit übersteigt das tägliche Fernsehen der Kinder in der welschen und in der italienischen Schweiz sogar den Landesdurchschnitt der Erwachsenen.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass Kinder recht oft unbeaufsichtigt fernsehen. In der deutschen Schweiz sitzen die Kinder im Tagesdurchschnitt 30 Minuten, in der welschen Schweiz 26 Minuten und in der italienischen Schweiz 25 Minuten allein vor dem Bildschirm.

Zu den verschiedenen Kreisen, die vom Radio und vom Fernsehen anzusprechen sind, gehört auch die ältere Generation. Regelmässige Spezialsendungen, die psychologisch auf sie abgestimmt sind, haben sich bewahrt.

6 Die wichtigsten zu regelnden Probleme

Im folgenden stellen wir die wichtigsten Probleme dar, die in Verfassung und Gesetz zu regeln sind. Sie wurden in den Erläuterungen, die mit einem Vorschlag zu einem Verfassungsartikel zum Gegenstand eines zweiten Vernehmlassungsverfahrens gemacht wurden, dargelegt. Angehört wurden die Kantonsregierungen, die politischen Parteien und 69 Stellen und Organisationen. Ihre Auffassungen zu diesen Fragen geben wir nachstehend, auf die einzelnen Problemstellungen bezogen, in gedrängter Fassung wieder.

61 Übersicht

Eine Gesamtkonzeption über Radio und Fernsehen muss in eine Gesamtkonzeption über alle Massenmedien, zu denen vor allem auch die Presse zu zählen ist, eingeordnet werden. Zu diesem ersten Problem treten eine ganze Reihe weiterer im engern Bereiche von Radio und Fernsehen:

Im Verlaufe der letzten Jahre stand bei parlamentarischen Interventionen im Bereiche von Radio und Fernsehen die sogenannte «Radio- und Fernsehfreiheit» im Vordergrund. Auch die Öffentlichkeit befasste sich mit diesem Problem während dreier Jahre immer wieder von neuem. Diese Freiheit bildet auch den Hauptgegenstand des Berichtes der juristischen Expertenkommission vom 22. November 1971 und der beiden Zusatzberichte der Herren Professor Aubert und alt Bundesrichter Professor Favre. Professor Huber hat sich in seiner Stellungnahme zu diesen drei Berichten ebenfalls einlässlich mit diesem Fragenkomplex befasst. Es standen sich drei, in gewissen Fragen vier verschiedene Auffassungen gegenüber.

Im Verlaufe des Jahres 1972 ist neben diesem Problem als weiteres jenes der Strukturen besonders aktuell geworden. Auch diese Frage war Gegenstand einer grossen Zahl parlamentarischer Vorstösse. Aber auch mit Programmfragen hatte sich das Parlament in den letzten Jahren wiederholt zu befassen, vor allem anlässlich der grossen Fernsehdebatten vom 23. Juni 1971 und 5. Oktober 1972 im Nationalrat und vom 4. Oktober 1972 im Ständerat. Das Gewicht, das man den Programmbelangen beimisst, kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass zwei gleichlautende Postulate, bei denen diese Frage im Vordergrund stand, im Nationalrat 108 und im Ständerat 20 Unterschriften auf sich vereinigten.

Die eben erwähnten rechtlichen, strukturellen und programmpolitischen Fragen sollen bereits im Verfassungstext ihren Niederschlag finden und im Gesetz näher ausgestaltet werden. Darüber hinaus ist der Schutz der Interessen Dritter mit Einschluss des Persönlichkeitsbereiches zu regeln. Weiter sind Finanzfragen mit Einschluss der Finanzaufsicht zu ordnen. Diese beiden Probleme sind solche der Gesetzgebung. Die Verfassung soll hier nur die Zuständigkeit begründen.

62 Die interdisziplinären Beziehungen bei den Massenmedien

Wer an die Lösung von Problemen bei Radio und Fernsehen herantreten will, muss von der Tatsache ausgehen, dass sie zusammen mit der Presse und andern Formen des gedruckten Wortes, insbesondere des Buches, zu den drei wichtigsten Massenmedien zählen. Man darf Radio und Fernsehen, die unter dem Namen audiovisuelle Massenmedien zusammengefasst werden, nicht getrennt von der Beziehung zur Presse im weitesten Sinn des Wortes ordnen wollen. Die Presse hat in einer Demokratie im Rahmen der Information und bei der Meinungsbildung eine Funktion zu erfüllen, in der sie nicht ersetzbar ist. In dieser Beurteilung sind sich Parlament, Regierung, politische Parteien, Kantone und Ortsbehörden, aber auch die Medienwissenschaft und die Soziologie einig. Da auch Radio und Fernsehen Informationen und Meinungen vermitteln, stellt sich für gewisse Bereiche die Frage der Konkurrenzierung, mit andern Worten, der Beeinträchtigung gegenseitiger Interessen. Dieser Problembereich, der bereits seit Jahren Gegenstand von Untersuchungen über das Verhältnis dieser drei Massenmedien zueinander bildet, hat in neuester Zeit zusätzliche Aktualität erlangt, weil Inhaber von Drahtverteilnetzen (Gemeinschaftsantennenanlagen)

Gesuche um die Einspeisung eigener Programme, die auch Nachrichten vermitteln würden, gestellt haben. Damit werden die Interessen der Lokalpresse, deren Existenz teilweise ohnehin gefährdet ist, berührt. Aber nicht nur in diesem wirtschaftlichen Bereich bestehen Abhängigkeitsrelationen. Auch in rechtlichen Fragen stellen sich Probleme bei der Presse in ähnlicher Form wie bei Radio und Fernsehen, insbesondere bei der Pressefreiheit, die zur «Radio- und Fernsehfreiheit» gewisse Parallelen aufweist. Bei dieser Sachlage ist es angezeigt, eine Gesamtkonzeption für die erwähnten drei wichtigsten Massenmedien mit Einschluss einer Kommunikationspolitik zu erarbeiten.

Der Bundesrat unterbreitete den eidgenössischen Räten im Jahre 1951 einen Entwurf zu einem neuen Verfassungsartikel über die Pressefreiheit (Art. 55 BV). Die Problematik, die sich dabei zeigte, führte dazu, dass das Geschäft vorerst in den Kommissionen und später auch in der Verwaltung ins Stocken geriet. Im Sommer des Jahres 1973 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission eingesetzt mit dem Auftrag, den Fragenkomplex über die Pressefreiheit und das Problem der Presseförderung zu prüfen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

An und für sich wäre es angezeigt, die Probleme bei Radio und Fernsehen einerseits und der Presse andererseits gleichzeitig zu prüfen, weil die Thematik zum Teil verwandte Züge, zum Teil aber auch gegensätzliche Aspekte aufweist. Eine Koordination ist insofern hergestellt worden, als die für Radio und Fernsehen zuständige Stelle des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes mit jenen Stellen des Justiz- und Polizeidepartementes, die sich mit den erwähnten Pressefragen befassen, eine Zusammenarbeit in die Wege leitete. Dies geschah darüber hinaus auch mit jener Stelle, die sich mit der Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung befasst. Bei Radio und Fernsehen stellen sich aber rechtlich und sachlich so dringliche Aufgaben, dass ein Zuwarten mit dem Verfassungsartikel 36^{quater} nicht zu verantworten wäre.

In den kommenden Jahren, bis eine umfassendere Konzeption der Massenmedien einmal vorliegt, wird insbesondere darauf zu achten sein, dass im Bereich von Radio und Fernsehen keine Änderungen getroffen werden, welche die Existenzgrundlage der Presse gefährden. Dieser Grundsatz ist von besonderer Bedeutung für die Reklame.

Die Koordinierung der Tätigkeiten jener Amtsstellen, die für Radio und Fernsehen zuständig sind, mit jenen, die sich heute mit den aktuellen Pressefragen befassen, wird bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung noch vertieft werden. Sie wird erst dort voll ins Gewicht fallen.

Weiter gilt es, auch im Bereiche von Radio und Fernsehen eine bestehende Konzeption laufend der Entwicklung anzupassen. Es geht dabei vor allem um eine Aufgabenteilung und eine Kontrastierung der Programme; sei es, dass die Radioprogramme sinnvolle Alternativen zu den Fernsehprogrammen bieten, sei es, dass die verschiedenen Programme, die bei Radio oder Fernsehen zur Verfügung stehen, programmliche Alternativen ergeben.

In einem Radio- und Fernsehkonzept geht es aber seit dem Aufkommen der Drahtverteilnetze (sog. Gemeinschaftsantennenanlagen) auch darum, Zuständigkeitsordnungen und Organisationsformen zu gestalten, die Gewähr für ein harmonisches Ganzes zwischen den nationalen Sprachbereichsprogrammen, den regionalen Programmen der nationalen Sender und den allfälligen lokalen Programmen auf Drahtverteilnetzen bieten.

In den Vernehmlassungen der politischen Parteien, der Kantonsregierungen und der angehörten übrigen Stellen und Organisationen kommt in bezug auf die generellen Züge der vorgelegten Konzeption im grossen und ganzen eine weitgehende Zustimmung zum Ausdruck. Dies gilt auch für die Verfahrensfrage, ob ein Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung vordringlich vor einer Totalrevision und vor einem in Aussicht genommenen Verfassungsartikel über das Pressewesen (Art. 55 BV) vor das Volk zu bringen sei. In rechtlicher Hinsicht wird übereinstimmend die Auffassung vertreten, die der SRG erteilte Konzession stelle keine befriedigende Rechtsgrundlage für die Regelung der Aufsicht und für den Erlass von Programmvorschriften dar.

In mehreren der eingegangenen Stellungnahmen wurde die Auffassung vertreten, es sei zusammen mit dem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen ein Entwurf zur künftigen Gesetzgebung vorzulegen. In der Regel wird gleichzeitig erklärt, dass, falls davon Umgang genommen wird, zum mindesten die Grundzüge dieser Gesetzgebung und alle wichtigen Fragen, die darin zu regeln sind, dargestellt werden sollen. Diesem Wunsche soll hier Rechnung getragen werden. Dabei sollen vorerst die Konzeption betreffend die Freiheiten bei Radio und Fernsehen und anschliessend die Strukturfrage und die Programmpolitik dargestellt werden.

63 Die Freiheiten bei den audiovisuellen Massenmedien

Die «Radio- und Fernsehfreiheit» stellt eines der zentralen Probleme bei der Gestaltung des Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen dar. Dabei können auch in die neue, gegenüber dem Entwurf des ersten Vernehmlassungsverfahrens wesentlich erweiterte Fassung von Artikel 36^{quater} BV nur die Grundzüge aufgenommen werden. Es wird Sache der Gesetzgebung sein, das weitere im einzelnen auszugestalten.

Wenn von einer komplexen Problematik dieser «Freiheit» gesprochen wird, so deshalb, weil damit gleichzeitig verschiedene Probleme aufgeworfen werden, von denen jedes besondere Schwierigkeiten rechtlicher, organisatorischer, staats- oder kulturpolitischer Natur bietet. Rechtlich ist vor allem festzustellen, dass wir uns hier einerseits im Bereiche der bürgerlichen Individualrechte bewegen, wie insbesondere der Meinungsfreiheit, der Informationsfreiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Kunstfreiheit, die in den meisten Verfassungen der demokratischen Kulturstaaten in mehr oder weniger ausgeprägter Form vorzufinden sind, andererseits aber auch im Bereich der Rechte und Pflichten der Programmträger. Die bürgerlichen Individualrechte bilden fundamentale Rechtssätze,

die in allen Sparten der Gesetzgebung immer wieder Berücksichtigung finden müssen und die in der bundesgerichtlichen Praxis und in einem sehr umfangreichen wissenschaftlichen Schrifttum ihre Ausgestaltung gefunden haben und immer weiter ausgebaut werden. Es fehlt hier der Raum, um diese Freiheitsrechte im einzelnen darzustellen. Festzuhalten ist vor allem, dass sie gewisse besondere gemeinsame Aspekte aufweisen. Im Vordergrund steht dabei die Tatsache, dass sie grundsätzlich allen Bürgern in gleicher Weise zustehen. Eine weitere gemeinsame Besonderheit besteht darin, dass die Freiheitsrechte entwicklungsgeschichtlich gesehen, vorerst eine Abwehr gegen die Allmacht und den Machtmissbrauch der absolutistischen und feudalistischen Herrschaftssysteme bildeten und sich in neuerer Zeit, weiter ausgebaut, auch gegen allfälligen Machtmissbrauch durch politische, wirtschaftliche und andere Gruppen und durch Einzelpersonen richten. Heute besteht weiter die Auffassung, dass dem Gesetzgeber die Pflicht überbunden sei, die staats- und machtfreie Sphäre des einzelnen nicht nur freiheitlich zu ordnen, sondern auch alle zusätzlichen Massnahmen zu treffen, um diese Freiheiten in ihrem Bestand möglichst zu sichern (institutionelle Garantien).

Wir möchten hier vorweg, um die Auswirkungen der eben erwähnten wichtigsten Grundsätze in den grossen Zügen aufzuzeigen, darauf hinweisen, dass verschiedene der zugezogenen Experten die Frage stellen, ob es richtig sei, dass, wenn doch ein Freiheitsrecht der Abwehr von zuviel Macht diene, die «Radio- und Fernsehfreiheit» jenen «Wenigen» zugestanden werde, die als Programmträger (Programmkonzessionär) oder als Mitarbeiter desselben (Programmschaffende) über das Machtinstrument verfügen. Wir finden diese Erwägungen insbesondere im Bericht der juristischen Expertenkommission vom 22. November 1971 (S. 19).

Zu diesem Problemkreis (Individualrechte, die allen zustehen und Unterwerfung der Machtpositionen unter besondere Bindungen und Kontrollen) tritt insofern ein weiterer hinzu, als man sich bei der Frage nach den zweckmässigsten Lösungen mitten in jenem Bereich befindet, wo die Meinungen je nach der politischen, religiösen, kulturpolitischen, sozialen und wirtschaftlichen Orientierung des einzelnen oder der Parteien und gesellschaftlichen Gruppen stark voneinander abweichen.

Erschwerend wirkt sich aber auch der Umstand aus, dass der «Radio- und Fernsehfreiheit» sehr verschiedene Begriffsinhalte gegeben werden, was laufend zu Missverständnissen Anlass gibt.

Oft wird unter «Radio- und Fernsehfreiheit» die Unabhängigkeit der Programmträger von der öffentlichen Verwaltung oder andern «Mächten» verstanden. Neben diese organisatorisch aufzufassende «Unabhängigkeit» tritt als weiterer Begriffsinhalt die «Freiheit» der Träger von Programmkonzessionen in dem Programm hinzu. Für diese Art von «Freiheit» wird der Ausdruck «Programmfreiheit» verwendet.

Auf den Radiohörer und Fernsehzuschauer bezogen finden wir gleich vier verschiedene Begriffsinhalte:

Im Vordergrund steht dabei die «Radio- und Fernsehfreiheit der Radiohörer und Fernsehzuschauer». Es handelt sich um einen Begriff, der vor allem im Bericht der juristischen Expertenkommission verwendet wird. Sie wird darin aufgefasst als «Schutz der Bevölkerung vor einseitiger Meinungsbeeinflussung, vor Indokration und Diskriminierung oder Herabwürdigung bestimmter Empfindungen, Ideen und Vorstellungen» (Bericht S. 14).

Weiter ist, wiederum auf den Radiohörer und Fernsehzuschauer bezogen, von einer «Rundfunkfreiheit» die Rede, die als «Freiheit des Zuganges zu allen ... Rundfunkdarbietungen (z. B. Unzulässigkeit des Abhörverbotes für ausländische Sender)» verstanden wird (Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, 1969/1970, Abschnitt C, S. 14). Hier erweist sich die «Radio- und Fernsehfreiheit» als ein Recht des Bürgers auf freies Einschalten beliebiger nationaler oder ausländischer Sender.

Nicht sehr weit von diesem Begriffsinhalt der «Radio- und Fernsehfreiheit der Radiohörer und Fernsehzuschauer» befindet sich der weitere, der den Anspruch auf Erteilung der Empfangskonzession zum Gegenstand hat, mit andern Worten das Postulat, dass niemandem eine Radio- oder Fernsehempfangskonzession verweigert werden dürfe oder, wenn schon, dann nur unter ganz besondern, streng rechtlich zu ordnenden Voraussetzungen.

Es gibt darüber hinaus im Bereich der «Radio- und Fernsehfreiheit der Bürger» noch einen vierten Begriffsinhalt. Danach wird unter «Radio- und Fernsehfreiheit» der Anspruch des Bürgers oder einer Gruppe von solchen, z. B. der politischen Parteien oder kultureller oder sozialer Gruppen, auf freies oder geregeltes Auftreten in den Programmen von Radio und Fernsehen verstanden. Man verwendet hierfür gelegentlich auch den Ausdruck «Recht auf die Antenne».

Angesichts dieser Unbestimmtheit des Begriffes «Radio- und Fernsehfreiheit» haben wir uns entschlossen, ihn, um Missverständnissen vorzubeugen, nicht zu verwenden, sondern ihn durch entsprechende Umschreibung im Verfassungsartikel (und später im Gesetz) zu regeln. Soweit grundlegende Aspekte im Sinne einer Rundfunkfreiheit oder des Rechts auf Zuerkennung einer Konzession eine Rolle spielen, handelt es sich um Ausflüsse der Informationsfreiheit die bei der Revision des Presserechtes näher zu behandeln sein wird.

Die vorgeschlagene Fassung von Artikel 36^{quater} der Bundesverfassung gibt uns unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit, der Programm- und Gestaltungsfreiheit einerseits und der Rechte der Radiohörer und Fernsehzuschauer andererseits noch zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Die *Unabhängigkeit* jener Stellen oder Organisationen, die im Besitz einer Programmkonzession sind, ist ein rechtliches, organisatorisches und strukturelles Problem. Die Unabhängigkeit soll vor allem einmal gegenüber dem Staat bzw. einer öffentlichen Verwaltung gewährleistet sein. Rechtsvergleichende Studien, die sich auf sechs europäische Staaten erstreckten, haben ergeben, dass dies teils dadurch geschieht, dass auf dem Wege über eine Konzession vom Staat unabhängige Institutionen mit dem Programm betraut werden, teils auch dadurch, dass eine besondere öffentliche Anstalt geschaffen und dass gleichzeitig verfügt wird,

dass sie vom übrigen Verwaltungsapparat unabhängig sei (selbständige öffentliche Anstalt). Wir sind der Meinung, dass der hier zu treffende Entscheid nicht für alle Zeiten in der Verfassung vorweggenommen werden soll. Die SRG soll ihre privatrechtliche Form behalten können, doch darf, wie z. B. beim Schulungs- oder Bildungsfernsehen, die Schaffung einer besonderen Anstalt des öffentlichen Rechts, die von Kantonen und Bund getragen würde, nicht ausgeschlossen werden. In bezug auf die Programmkonzessionen für Drahtverteilnetze (Gemeinschaftsantennenanlagen) stellt sich das Problem der Unabhängigkeit von der öffentlichen Hand ebenfalls. Im Sinne einer institutionellen Garantie für das Fortbestehen dieser Unabhängigkeit wird man darauf bedacht sein müssen, dass eine an und für sich rechtlich vorgeschriebene Unabhängigkeit nicht dadurch wieder illusorisch wird, dass bei Bestellung der massgebenden Organe des Programmträgers die öffentliche Hand ein Übermass an Einwirkungsmöglichkeiten erhält. Dazu sind besondere strukturelle Anordnungen notwendig. Wir kommen darauf unter 6 4 zu sprechen.

Diese Unabhängigkeit muss nicht nur gegenüber der öffentlichen Verwaltung, sondern auch gegenüber «andern Mächten» gewährleistet sein, seien es nun politische Parteien oder wirtschaftliche Interessengruppen.

Die Unabhängigkeit kann nie eine absolute sein. Schon die bestehende allgemeine Rechtsordnung setzt gewisse Schranken. Wir finden sie in internationalen Abkommen, in den Staatsschutzbestimmungen und in verschiedenen Gesetzen, so insbesondere auch im Strafgesetzbuch.

Darüber hinaus wird der Grundsatz, dass Radio und Fernsehen der Allgemeinheit zu dienen haben, zu gewissen Programmrichtlinien, auf die wir noch zu sprechen kommen, Anlass geben.

Die *Programmfreiheit* möchten wir als Recht der Programmträger auf möglichst weitgehende Freiheit in allen Bereichen der nationalen, regionalen oder lokalen Programme bezeichnen. Es soll weder politischen noch religiösen, kulturpolitischen, sozialen oder wirtschaftlichen Kreisen irgendeine dominierende Rolle in der Programmgestaltung eingeräumt werden, auch der öffentlichen Verwaltung nicht. Es muss aber nach unserer Konzeption diesen Kreisen bei der Gestaltung der Programme ein Mitwirken und eine angemessene und ausgewogene Einflussnahme zugestanden werden, desgleichen den Radiohörern und Fernsehteilnehmern. Alt Bundesrichter Prof. Dr. A. Favre, Mitglied der juristischen Expertenkommission, schreibt, unter «Programmfreiheit» («La liberté des émissions») sei «die der Sendegesellschaft zugestandene Befugnis zu verstehen, die Programme gemäss den für sie geltenden Richtlinien, jedoch unter Ausschluss jeglicher vorgängiger Kontrolle oder Einmischung der öffentlichen Verwaltung zu erstellen und durchzuführen» (Bemerkungen vom 30. Nov. 1971 zum Bericht der juristischen Expertenkommission vom 22. Nov. 1971, S. 2).

Bei der Prüfung der Probleme, die die *Gestaltungsfreiheit der Programmschaffenden* stellt, muss man sich vor allem vor Augen halten, dass sie innerhalb des Rahmens der Programmfreiheit des Programmträgers zu ordnen ist. Denn die oben erwähnten Programmrichtlinien, die für die Programmgesellschaft Gültig-

keit haben, müssen naturgemäss auch von den Mitarbeitern des Programmtragers eingehalten werden. Schon diese Erkenntnis zwingt zum Schluss, dass der Programmfreiheit des Programmtragers nur die unbedingt notwendigen Grenzen gesetzt werden sollen, weil sonst auch die Gestaltungsfreiheit der Programmschaffenden von vornherein übermässig begrenzt wurde. Bei den Angestellten der Programmtrager ist allerdings mit übergeordneten und untergeordneten Funktionen nicht zu umgehen, wenn das Ganze funktionsfähig sein soll. Man wird einem Chef eines bestimmten Ressorts, z. B. der Unterhaltung, das Recht einräumen müssen, den ihm unterstellten Mitarbeitern, unter denen sich auch Anfänger befinden können, Weisungen zu erteilen und deren vorbereitende Programmarbeit auf Qualität usw. zu überprüfen. Man wird qualifizierten, erfahrenen Mitarbeitern ein grösseres Mass an Gestaltungsfreiheit einräumen können als weniger qualifizierten oder unerfahrenen. Die Meinungsfreiheit soll jedoch soweit als irgendwie möglich gewährleistet sein. Nur so ist eine lebendige Diskussion in politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen möglich. Gewisse Programmgrundsätze wie Objektivität und ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen relevanten Meinungen werden aber auch hier gelten müssen.

Wir mochten der Vollständigkeit halber noch zwei Meinungen von Experten erwähnen, wobei beide allerdings noch mit dem Begriffe der Radio- und Fernsehfreiheit operieren, von dem wir wie weiter vorn dargelegt, Abstand nehmen, um ihn durch vier freiheitlich auszugestaltende Bereiche zu ersetzen.

Professor Dr. J.-F. Aubert, Mitglied der juristischen Expertenkommission, erklärt, es solle «die Freiheit den Mitarbeitern des Programmdienstes zustehen. Sie sollen innerhalb der nachstehend erwähnten Grenzen frei walten können. Namentlich soll keine Vorzensur durch übergeordnete Stellen stattfinden. Die Aufgaben sollten delegiert, ausgeführt und erst nachher kontrolliert werden» (Zusatzbericht vom 27. Nov. 1971 zum Bericht der juristischen Expertenkommission vom 22. Nov. 1971, S. 22). Professor Aubert erklärt gleichzeitig, dass «die Zuerkennung der Freiheit an die Programmschaffenden aber Gegengewichte notwendig macht». Solche sieht er einmal im Urteil der Empfänger, dann aber auch darin, dass der Konzessionar so repräsentativ wie möglich sein soll. Er anerkennt, dass «mit dem richtigen Auswählen jener, welche die konzessionsmässigen Rechte ausüben, der Sache aber nicht Genüge getan ist». Er ist vielmehr der Meinung, es müssten «auch Richtlinien über deren Verhalten aufgestellt werden» (S. 24). Für wichtige Fälle sieht er einen Weiterzug an eine Rechtsprechungsinstanz vor (S. 28). Als letztes Gegengewicht nennt er den Widerruf der Konzession (S. 29).

Professor Dr. H. Huber, der eingeladen wurde, zu den bereits erwähnten Berichten der drei Rechtswissenschaftler der juristischen Expertenkommission Stellung zu nehmen, erklärt: «Ob und inwieweit Bestandteile der Radio- und Fernsehfreiheit auch den einzelnen Mitwirkenden zukommen sollen und ob innerhalb der Trägerorganisation sogar die Radio- und Fernsehfreiheit unter Brechung der Hierarchie möglichst nach unten, nahe an die ‚Schaffenden‘ herangebracht werden soll, wie ein Redner im Nationalrat forderte (Sten. Bull. NR 1971 S. 869), kann und soll meines Erachtens nicht im Verfassungsartikel geordnet

werden». Es könne «nur das Gesetz differenzieren, wo das nötig ist» (Stellungnahme vom 26. Febr. 1972 zum Bericht zum Textvorschlag der juristischen Expertenkommission, S. 47).

Die Rechte der Radiohörer und Fernsehteilnehmer müssen ein besonderes Anliegen des Verfassungs- und Gesetzgebers sein. Wenn Radio und Fernsehen in allen Ländern als öffentliche Aufgabe bezeichnet worden sind, so deshalb, weil sie im Dienst der Allgemeinheit zu stehen haben. Die Bürger in ihrer Gesamtheit haben Anspruch auf ein gutes Programm und Anspruch auf Schutz vor «einseitiger Meinungsbeeinflussung, vor Indoktrination und Diskriminierung oder Herabwürdigung bestimmter Empfindungen, Ideen oder Vorstellungen» (Bericht der juristischen Expertenkommission, S. 14).

Zu den Ansprüchen der Radiohörer und Fernsehteilnehmer wird man auch das Recht, beliebige Sender des In- und Auslandes einzustellen und beliebige Programme zu hören, zählen müssen. In der schweizerischen Demokratie soll dieses Recht uneingeschränkt gewährleistet sein, desgleichen grundsätzlich das Recht auf eine Konzession für Empfang von Radio und Fernsehen.

Zu den Ansprüchen, die von den Radiohörern und Fernsehteilnehmern bei der Ausgestaltung einer Ordnung für Radio und Fernsehen mit Recht angemeldet werden, gehört auch, dass ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, auf die Gestaltung der Programme Einfluss zu nehmen und ihre Wünsche für deren Inhalt anzubringen. Es handelt sich hier um eine Strukturfrage, sowohl unter dem Blickwinkel der Organisation wie auch in bezug auf die Ausgestaltung des Beschwerdeweges.

Das hier umrissene Konzept wurde im zweiten Vernehmlassungsverfahren einlässlich dargelegt und zur Diskussion gestellt. Es fand in diesen grossen Zügen durchwegs Zustimmung.

64 Die Strukturen bei Radio und Fernsehen

641 Allgemeines

Die Strukturfragen betreffen

- die Programmträger,
- die Aufsicht und
- die Beschwerdemöglichkeiten und Beschwerdewege.

Bei den Strukturen der Programmträger ist zu unterscheiden zwischen jenen für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, jenen für allfällige Träger besonderer Programme, wie dies beim Bildungfernsehen, beim Börsenfernsehen oder bei allfälligen kirchlichen Sendern denkbar ist, und jenen für Programmträger auf Drahtverteilnetzen. Auf die Strukturen der Konzessionsträger für diese besonderen Bereiche kann man heute noch nicht eintreten, weil der ganze Fragenkomplex erst bei einer allfälligen Konzessionserteilung zu beurteilen sein wird. Man muss jedoch heute diese Fragen im Auge behalten, damit nicht durch den

Verfassungstext Möglichkeiten verbaut werden. Bis zur Beendigung der Arbeiten am Radio- und Fernsehgesetz werden wahrscheinlich auch zu diesen Problemen genauere Tatbestände vorliegen.

Bei den Strukturen der Aufsicht und solchen des Beschwerdewesens ist zu unterscheiden zwischen Organen, die bereits bestehen, wie dies in bezug auf die SRG und die Drahtverteilnetze der Fall ist, und solchen für allfällige künftige neue Programmträger. Über die Strukturfragen sind in den eidgenössischen Räten und im Vernehmlassungsverfahren sehr unterschiedliche Meinungen geäußert worden. Wir kommen daher auf diese Frage besonders einlässlich zu sprechen. Dies gilt insbesondere auch für den «Radio- und Fernsehrat», der teils als Beschwerdeinstanz, teils als beratendes Organ zur Diskussion steht.

Nachstehend treten wir in drei Unterabschnitten auf diese verschiedenen Aspekte näher ein.

642 Die Strukturfrage bei der SRG

642.1 Die wichtigsten die Struktur betreffenden bisherigen Reorganisationen und Reorganisationsvorschläge

Im Abschnitt 3 haben wir bei der Schilderung der bisherigen Entwicklung die verschiedenen Anpassungen der Strukturen der SRG dargestellt. In bezug auf die wichtigsten Phasen bringen wir hier noch einige Präzisierungen an in der Meinung, dass es gilt, Lehren, die aus zum Teil unzuweckmässigen Vorstößen gezogen werden mussten, vorweg zu erörtern.

Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges ging eine Art Grundwelle durch die schweizerische Öffentlichkeit, die eine «Demokratisierung» des Rundspruches und eine neue Struktur der SRG anstrebte. Es entstanden Komitees, die Pläne zur Änderung der Organisation der SRG ausarbeiteten.

Am 21. Juli 1945 überwies der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes dem Zentralvorstand der SRG einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Rundspruch mit dem Ersuchen, dazu Stellung zu nehmen. Der Gesetzesentwurf sah vor, dass die Mitgliedgesellschaften der SRG aufgelöst werden und dass an ihre Stelle ein Rundfunkrat als oberstes Organ der SRG trete. Dieser Rundfunkrat sollte durch die Radiohörer gewählt werden.

Der Zentralvorstand und die Mitgliedgesellschaften wie auch die Studiodirektoren sprachen sich gegen diese Konzeption aus. Begründet wurde die ablehnende Stellungnahme mit dem Hinweis darauf, dass die Zuerkennung eines Wahlrechtes an die Hörer zu einer unerwünschten «Verpolitisierung» des Radios führe. Die Hörer sollten ihre Mitspracherechte über die Mitgliedgesellschaften geltend machen.

Die Diskussionen über diese grundlegende Strukturänderung erstreckten sich über mehrere Jahre. Das Projekt wurde schliesslich aufgegeben. Darauf folgten in den Jahren 1953 – 1966 weitere zum Teil heftige Auseinandersetzungen

über die Organisation der SRG. Sie führten zu jener Struktur, die in der Ende 1974 ablaufenden Konzession vom 27. Oktober 1964 zum Ausdruck kommt.

In den eidgenössischen Räten sind im Verlaufe der letzten Jahre verschiedene Vorstösse unternommen worden, die eine Änderung der Struktur der SRG zum Gegenstand haben. Wir müssen uns hier auf die Wiedergabe einiger besonders wichtiger oder besonders interessanter Vorstösse beschränken, die für die ganze Problematik kennzeichnend sind. Dabei kann heute schon festgestellt werden, dass die SRG im Rahmen der laufenden Reorganisation einer Reihe von Begehren bereits ganz oder teilweise Rechnung getragen hat.

In der grossen Fernsehdebatte vom 23. Juni 1971 im Nationalrat wurden viele Vorschläge zur Änderung der Struktur der SRG unterbreitet. Dabei wurde geltend gemacht, die Struktur werde dem Gebot der Pluralität, mit anderen Worten, dem Prinzip der Zusammensetzung aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen, nicht gerecht. Die Repräsentativität sei nicht gewährleistet, insbesondere auch nicht bei den Programmkommissionen. Auch seien die Empfangskonzessionäre in die Strukturen einzubeziehen.

Fast sämtliche Parteien stimmen in diesen Begehren überein, sowohl nach den Äusserungen in den eidgenössischen Räten wie in Vernehmlassungen. Aber auch von den Kantonen und den angehörten 68 Organisationen gehen viele Anträge in dieser Richtung, vor allem im Hinblick auf den föderalistischen Aufbau und die gesellschaftspolitische Pluralität und Repräsentativität.

Der Bund schweizerischer Frauenorganisationen wünscht in seiner Stellungnahme, dass man den Frauen «in den zu bestellenden Organen der Programminstitutionen eine angemessene Vertretung zugesteht, damit künftig auch die Frauenorganisationen bei der Programmgestaltung aktiv mitwirken können».

Von der Aufsicht wurde erklärt, sie sei ungenügend. Eine Verbesserung wurde insbesondere auch in jenen beiden bereits erwähnten gleichlautenden Postulaten aus der Schweizerischen Volkspartei gefordert, die im Nationalrat 108 und im Ständerat 20 Stimmen auf sich vereinigten. Im Vernehmlassungsverfahren beantragte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, dass der Bund «als Garant der Unabhängigkeit der SRG amtiere und dass, wenn er feststellt, dass deren freies Wirken durch einflussreiche private Gruppierungen bedroht ist, er sich verpflichtet erachtet, aktiv dafür zu sorgen, dass die SRG keiner Bedrohung von dritter Seite erliegt».

Recht zahlreich waren die Stimmen, die eine bessere Auswahl, Anleitung und Schulung der Mitarbeiter der SRG, die sich mit dem Programm befassen, forderten.

In bezug auf die Programmträger stellt sich aber auch die Frage nach der Zahl der Konzessionen, die für bestimmte Bereiche zu erteilen sind. Parteien, Kantone und Organisationen sehen, an und für sich lieber keine Monopolstellungen, anerkennen aber weitgehend, dass mehrere Programmträger für die drei landesweiten Sprachbereichsprogramme zurzeit zu teuer zu stehen kämen. Besondere Bedenken wegen der Monopolstellung der SRG äussern insbesondere der

Kanton Basel-Stadt sowie der Schweizerische Evangelische Kirchenbund, die Schweizerische Bischofskonferenz und die Christkatholische Kirche der Schweiz, die eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet haben. Sie halten fest, dass sie eine «grundsätzliche Begünstigung einer Vielfalt privater und öffentlicher Konzessionsnehmer» wünschen. Die drei Kirchen nehmen «nur mit Bedenken Kenntnis von der Konzeption, dass im Programmbereich welcher der SRG zugeordnet ist, keine weitere Konzession erteilt werden soll».

Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen verlangt Sicherungen «gegen einen Missbrauch der Monopolmacht». Er wünscht «demokratische Kontrollen» und erklärt, dass ein Meinungsbeeinflussungsmonopol ohne jede Machtmissbrauchkontrolle in den Händen des Konzessionsinhabers sogar gefährlicher zu sein scheint als ein Staatsradio und Staatsfernsehen, das immerhin der Kontrolle durch demokratisch legitimierte Repräsentationsorgane untersteht.

Der Schweizerische Bauernverband greift als besonderes Strukturelement jenes der «Schulungs- und Bildungssendungen» auf, die im Vernehmlassungsverfahren durch die Frage zur Diskussion gestellt wurden, «ob nicht angesichts der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Schulungs- und Bildungswesens eine gemeinsame Produktionsstätte und gemeinsame Programmstellen gebildet werden sollten». Dazu meint der Bauernverband «Gestützt auf die bisherigen guten Erfahrungen wurden wir auf diesem Gebiete einer gewissen Zentralisierung den Vorzug geben».

Im Hinblick auf den Radio- und Fernsehrat ist vorwegzunehmen, dass er zwar von recht vielen Kreisen vorgeschlagen wird, aber dass in bezug auf die Funktionen die Meinungen stark voneinander abweichen. Mehrere Anträge gehen dahin, ihm Beschwerden zum Entscheid vorzulegen. Andere raumen ihm Aufsichtsfunktionen mit Weisungsbefugnissen ein. Es wird aber auch vorgeschlagen, ihm beratende Aufgaben zu übertragen. Mehrere Vorschläge sehen eine Kombination von verschiedenen dieser Funktionen vor. Verschiedentlich wird vorgeschlagen, gleichzeitig inner- wie auch ausserhalb der SRG neue «Kontrollgremien» zu schaffen. Es wurde aber auch beantragt, vorderhand auf einen Radio- und Fernsehrat zu verzichten.

In bezug auf die Zusammensetzung des Rates wurde in den eidgenössischen Raten die folgende Anregung gemacht. Ein Viertel der Mitglieder konnte aus dem Bereich Kultur und Bildung vorgeschlagen werden, ein Viertel aus dem Bereich der Politik und Verwaltung, ein Viertel vom Personal und ein Viertel aus den interessierten Regionen.

Von den politischen Parteien ist die Schweizerische Volkspartei der Meinung, dass das Kontrollorgan die Funktion einer Aufsichts- und Beschwerdestanz zu erfüllen habe. Die Zusammensetzung habe nicht in erster Linie nach Parteiproporz zu erfolgen, wenngleich die Parteien darin ebenso wie alle anderen bevölkerungsrelevanten Gruppen vertreten sein müssten. Die Kommission solle aber vor allem ein Gremium von Sachverständigen sein, das in der Lage sein

müsse, gegenüber den Programmdiensten entsprechend aufzutreten. Es wird auf die analoge Funktion der Kartellkommission verwiesen.

Die Christlichdemokratische Volkspartei wünscht einen vom Programmträger und den politischen Behörden unabhängigen Rat, der vor allem sachkompetent sein müsse.

Die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz ist der Meinung, dass «das sachlich wie politisch wichtige Problem der Aufsicht über Radio und Fernsehen im einzelnen zu Recht der Formulierung in der Gesetzgebung überlassen» werde.

Der Landesring der Unabhängigen teilte mit, «im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Institutionen» sei von ihm «auch die Opportunität eines in der Verfassung zu verankernden Kontroll- oder Überwachungsorgans, eventuell einer Beschwerdeinstanz» geprüft worden. Dieser «Radio- und Fernsehrat», bestehend aus «unabhängigen, kompetenten, integren Persönlichkeiten, hätte die Aufgabe, die Freiheit der Programmschaffenden zu verteidigen, ohne exekutive Kompetenzen, aber mit der dem moralischen Gewicht seiner Mitglieder entsprechenden Autorität bei deren Meinungsäusserungen bzw. Empfehlungen. Politische Erwägungen, insbesondere die Skepsis bezüglich einer vom Parteienproporz freien Ernennung der dem Radio- und Fernsehrat angehörenden Persönlichkeiten und damit der Effektivität dieses Gremiums liesse uns jedoch von der Forderung einer solchen Instanz Abstand nehmen».

Die Evangelische Volkspartei legt Wert darauf, dass die Institution eines Radio- und Fernseh-Ombudsmans eingeführt wird. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins hat in seiner Vernehmlassung die Schaffung eines externen Aufsichtsorgans nach dem Muster der Kartellkommission vorgeschlagen.

Der Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz erachtet es als «unabdingbar, bereits verfassungsrechtlich ein Beschwerdegremium und eine Rekursinstanz mit schiedsrichterlichen Befugnissen vorzusehen zur raschen und zuverlässigen Erledigung von strittigen Fällen. Sie dürfte allerdings nicht, wie Herr alt Bundesrichter Favre es vorschlägt, ein gesellschaftsinternes Organ der Konzessionsnehmerin sein, sondern nach dem Vorschlag von Herrn Prof. Aubert eine sowohl von den Regierungs- und Verwaltungsbehörden als auch von der Programminstitution unabhängige Instanz».

Der Arbeitnehmer-Radio- und Fernsehbund der Schweiz erklärt, «die Grenzen des Freiheitsraumes abzustecken,» könne «nicht allein in die Zuständigkeit der mit dem Programmauftrag ausgerüsteten Institutionen fallen. Es müssen dazu Gremien geschaffen werden, welche vollständig unabhängig von den Institutionen und im nachhinein wirken können. Wir denken hier an Beschwerdegermien (für jedes Sprachgebiet eines und eines auf Bundesebene für Sendungen wie die Tagesschau, welches zugleich zu einer Berufungsinstanz werden könnte). Diese Beschwerdegermien hätten auf Begehren medienexterner oder medieninterner Seite oder der Konzessionsbehörde tätig zu sein. Aufgabe dieser Beschwerdegermien wäre es, die Sendeaufzeichnungen, das Senderohmaterial und allfällige Beweise

zur Informationsbeschaffung sicherzustellen, die klagende und beklagte Partei anzuhören ... Wir erachten es als besonders wichtig, dass die Konzessionsbehörde völlig unabhängig, z. B. von bestehenden Institutionen, ihre Entscheide fällen kann».

Das Redressement National spricht «einer proportionalen Repräsentation bei den Programmkommissionen der SRG» das Wort und fährt fort: «Für die externe Kontrolle aber geben wir eindeutig einer aus Sachverständigen verschiedener Fachrichtungen besetzten Kommission den Vorzug, die mit einem halb- oder ganzamtlichen Sekretariat auszustatten wäre. Ihre Aufgabe wäre nicht die eines Zensors, sondern die eines Ombudsmans und Untersuchungs- bzw. Schiedsrichters. Analog der Kartellkommission würde es sich um ein Organ handeln, das nicht selbst direkte Eingriffe vornehmen könnte, sondern das einzelne gravierende Tatbestände von sich aus oder auf Beschwerden Dritter hin untersuchen würde, darüber Berichte und Empfehlungen abgäbe und, sofern es sich um Verletzungen der Konzessionsbedingungen handelt, den Aufsichtsorganen des Bundes beratend zur Seite stände».

Der Evangelische Frauenbund erklärt, er könne «sich der Forderung einer externen Programmkontrolle (etwa eines Fernsehrates) zum Schutze der Rezipienten nicht anschliessen». Er erachtet eine solche Programmkontrolle als praktisch weder wünschenswert noch durchführbar. Hingegen teilt er die Ansicht der kirchlichen Stellungnahme, dass durch die Gesetzgebung für Rezipienten und Kommunikatoren der Beschwerdeweg wirksam zu regeln sei.

642.2 Feststellungen zu den Strukturproblemen und Folgerungen

642.21 Grundsätze, Konzeption

Bei den Strukturproblemen mit Einschluss der Aufsicht und der Beschwerdeinstanzen geht es in den Bereichen der audiovisuellen Massenmedien um das Verhältnis zwischen Staat und Konzessionär, aber auch um Massnahmen, die Vorentscheidungen über die Kulturpolitik in sich schliessen. Es geht um Rechts-, Organisations- und Ermessensfragen und nicht zuletzt um ein System aufeinander abgestimmter Vorkehrungen, damit ein Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Interessen durch institutionelle Anordnungen sichergestellt wird. Diese Strukturfragen im weitesten Sinne des Wortes müssen so gelöst werden, dass die weiter vorn dargelegte «Konzeption der Aufteilung der Freiheiten bei Radio- und Fernsehen» nicht durch organisatorische oder die Zuständigkeit betreffende Massnahmen wieder illusorisch wird. Die Interdependenz zwischen der Unabhängigkeit der Sendegesellschaft vom Staat und andern Mächten, der Programmfreiheit der Sendegesellschaft, der Gestaltungsfreiheit der Mitarbeiter und den Ansprüchen der Radiohörer und Fernsehteilnehmer bedingt deshalb eine ganze Reihe von Strukturmassnahmen.

Neben dieser Frage der Methodik spielt jene der Zielsetzung für Radio und Fernsehen eine besondere Rolle. Die Aufgabe, dem Volk zu dienen und es zu

fördern, darf durch die strukturellen Massnahmen nicht beeinträchtigt, sondern soll durch sie dauernd sichergestellt werden.

Weiter haben in der Schweiz Strukturfragen bei den audiovisuellen Massenmedien dem föderalistischen Aufbau unseres Staates gerecht zu werden, und sie sollen den Interessen der verschiedenen Landesteile bzw. Sprachgebiete und Kulturbereiche angemessen Rechnung tragen.

Darüber hinaus muss, wenn Radio und Fernsehen wirklich der Allgemeinheit dienen sollen, für Strukturen gesorgt werden, die auf unsere freiheitliche und demokratische Ordnung Rücksicht nehmen. Die Strukturen müssen derart sein, dass auch die Radiohörer und Fernsehteilnehmer sowie die Mitarbeiter der Programmgesellschaften ihre Interessen wahren können. Auch muss die Vielfalt der Meinungen in den Programmen angemessen zum Ausdruck kommen. Bei diesen Fragen handelt es sich teils um solche der Strukturen, teils aber auch um solche der Richtlinien für die Programme.

642.22 Die strukturelle Pluralität an ausländischen Beispielen

Im Sinne einer Vorbereitung der Meinungsbildung zu diesen Fragen wurde eine vergleichende Studie über die Strukturen in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Italien, Belgien, den Niederlanden, Schweden und Grossbritannien erstellt. Sie führte zu zwei generellen Schlüssen. Einerseits, dass sich aus den Vergleichen der verschiedenen Strukturen keine dominierenden Strukturformen ableiten lassen, andererseits, dass in mehreren Ländern die Strukturprobleme Gegenstand heftiger Diskussionen sind und dass gestützt darauf die Organisationsformen in verschiedenen Ländern neu überprüft werden. So wird, um nur das Wesentlichste zu erwähnen, in Österreich zurzeit eine wesentliche Umgestaltung der Strukturen von Radio und Fernsehen angestrebt, während in Frankreich im Juli dieses Jahres ein «übergeordneter Radio- und Fernsehrat» («Haut conseil de l'audiovisuel») seine Tätigkeit aufnahm. In der Bundesrepublik Deutschland ist in mehreren Ländern eine Diskussion um die Strukturen in vollem Gange. Auch in Belgien spielt sich seit geraumer Zeit eine Auseinandersetzung um die Strukturen ab.

Als mehrsprachiges Land ist die Schweiz vor allem an den Lösungen im zweisprachigen Belgien interessiert. Dort besteht für jede Sprachregion eine besondere Sendegesellschaft. Die bestehenden zwei Programmträger arbeiten in einer gemeinsamen weitem Gesellschaft (Institut) zusammen.

Eine ähnliche Lösung erweist sich für die Schweiz nicht als ratsam.

Die erwähnte Studie zeigte weiter, dass die massgebenden Organe in den meisten Sendegesellschaften von nationaler Bedeutung sowohl regionalpolitisch wie kulturpolitisch-soziologisch (im weitesten Sinne des Doppelbegriffes) nach pluralistischen Gesichtspunkten zusammengesetzt sind. Neben Vertretern der Regionen wird vor allem den kulturellen Organisationen, der Wissenschaft und den gemeinnützigen Organisationen mit Einschluss der Kirchen ein besonderes Vertretungsverhältnis eingeräumt, damit Radio und Fernsehen ihrer Zielsetzung,

die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte des Volkes zu wahren und zu fördern, gerecht werden können. Wir sind der Meinung, dass aber auch die Medienwissenschaft, die Presse und die Organisationen der Frauen berücksichtigt werden sollen. Dabei dürfen jedoch die Gremien nicht übergross werden, weil sie sonst erfahrungsgemäss zu schwerfällig sind. Ein vernünftiges Mittelmass lässt sich, wie die erwähnten vergleichenden Studien ergaben, auch hier finden.

Wir möchten, um die eben erwähnte ziemlich komplexe Problematik der regionalpolitisch und kulturpolitisch-soziologisch bestimmten Strukturpluralität in den leitenden Gremien der Programmträger an vier Beispielen zu erläutern, kurz auf die Art und Weise eintreten, wie in Belgien, Holland, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland die wichtigsten Organe gewählt werden:

In *Belgien* besteht der Verwaltungsrat jeder der beiden regionalen Sendeeinstitute aus zehn Mitgliedern. Davon werden gewählt:

1. acht Mitglieder alternativ einmal durch das Repräsentantenhaus, einmal durch den Senat, so dass jede Kammer alle sechs Jahre (Wahlperiode) den Verwaltungsrat der andern Gesellschaft wählt;
2. zwei Mitglieder von den nach Ziffer 1 gewählten Mitgliedern.

Die Kammer der Volksvertreter und der Senat wählen Personen, die sie einer Kandidatenliste entnehmen. Die Kandidaten werden von Provinzen und Hochschulen bestimmt. Dies geschieht, um als Beispiel das Institut für Sendungen in französischer Sprache zu nehmen, wie folgt:

1. acht Mitglieder alternativ einmal durch das Repräsentantenhaus, einmal wählen Kandidaten entsprechen den sowohl in bezug auf Zahl wie in bezug auf Wahlvoraussetzungen für die Wahl der Provinzsenatoren massgebenden Bestimmungen;
2. der Provinzrat von Brabant wählt vier oder fünf Kandidaten nach dem gleichen Verfahren wie unter Ziffer 1;
3. die «Académie Royale des sciences, des lettres et des beaux-arts» wählt drei Kandidaten;
4. die «Académie Royale de langue et de littérature française» wählt drei Kandidaten;
5. die «Académie Royale de médecine» wählt drei Kandidaten.

Ähnlich wie in Belgien wird auch in *Holland* streng darauf Bedacht genommen, den Verwaltungsrat der Fernmeldestiftung als Dachorganisation und als begrenzten Programmträger möglichst pluralistisch zusammensetzen:

1. Die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrates wird von den Organisationen bestimmt, denen Sendezeit zubilligt wird, wobei alle diese Organisationen die gleiche Zahl von Vertretern haben;
2. ein Viertel wird von Organisationen des kulturellen und sozialen Lebens ernannt, die vom Fernmeldeminister bezeichnet werden;
3. der restliche Viertel der Mitglieder des Verwaltungsrates wird durch die Regierung bezeichnet.

In *Frankreich* amtiert als oberstes verantwortliches Organ der Verwaltungsrat des «Office de radiodiffusion et télévision française» (ORTF). Er setzt sich aus 12 bis 24 Mitgliedern zusammen. Die genaue Zahl wird jeweils durch ein Dekret bestimmt. Zurzeit beläuft sie sich auf 24. Das massgebende Gesetz schreibt vor, dass die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrates Vertreter des Staates, die andere Hälfte Vertreter des Publikums, der Presse und des Personals der ORTF sind.

Unter den zwölf Vertretern des Staates müssen sich mindestens fünf Mitglieder befinden, die dem Staatsrat, dem Kassationsgerichtshof, dem Rechnungshof, den Universitäten oder dem diplomatischen Korps angehören.

Von den Mitgliedern, die nicht den Staat vertreten, werden gewählt:

- Ein Mitglied als Vertreter der Radio- und Fernsehteilnehmer aus den Vorschlagslisten der repräsentativsten Radio- und Fernsehteilnehmervereinigungen;
- zwei Mitglieder als Vertreter der Presse aus den Vorschlagslisten der repräsentativsten Berufsorganisationen der Presseunternehmen und der Pressejournalisten;
- fünf Mitglieder als Vertreter des Personals des ORTF aus den im Rahmen des ORTF erstellten Vorschlagslisten der repräsentativsten Gewerkschaften oder Berufsorganisationen;
- fünf Mitglieder auf Grund besonderer persönlicher Qualifikation.

Für *Deutschland* möchten wir das Prinzip der Pluralität am Beispiel des Programmbeirates des Westdeutschen Rundfunks darlegen. Dieser Beirat besteht aus 20 Mitgliedern. 19 werden auf die Dauer von sechs Jahren gewählt. Ein Mitglied wird von der Landesregierung ernannt.

Mitglieder des Programmbeirates können vorgeschlagen werden von Kirchen, Organisationen von Kulturschaffenden, Institutionen der Wissenschaft und Bildung, Interessengemeinschaften wie Gewerkschaften, Unternehmen usw.

642.23 Die Organisationsform der SRG

Nach diesen allgemeinen Feststellungen zu den Strukturproblemen möchten wir, bevor wir auf die Organisationsform der SRG eintreten, eine sich für unser Land stellende allgemeine organisatorische Frage vorwegnehmen. Es wurden wiederholt Stimmen laut, die für das landesweite Programm, das gelegentlich auch als nationales Programm bezeichnet wird, sich aber bei uns im wesentlichen aus drei regionalen Sprachprogrammen zusammensetzt, eine zweite Gesellschaft mit zusätzlichen nationalen Programmaufgaben wünschen. Bisher konnten sich nur die Bundesrepublik Deutschland und Grossbritannien mehr als einen Träger nationaler Programme leisten. Die übrigen europäischen Staaten, unter ihnen solche, die über ein Mehrfaches des schweizerischen Konzessionärbestandes verfügen, begnügen sich mit einer nationalen Programmgesellschaft. Unter den heutigen Umständen kommt eine andere Lösung auch bei uns nicht in Frage. Wir

sind der Meinung, dass allenfalls verfügbare zusätzliche Mittel der SRG zukommen sollten, damit sie ihr Programm weiter verbessern kann. Andererseits soll in die Verfassungsgrundlage keine Bestimmung aufgenommen werden, die eine Konzessionierung weiterer Programmträger für nationale Programme von vornherein ausschliesst. Für lokale Programme ist ohnehin mit einer beträchtlichen Zahl von Konzessionen für Programme auf Drahtverteilnetzen zu rechnen.

Nachdem weiter vorn die Grundzüge einer zweckmässigen Konzeption dargelegt und eine regional-föderalistisch breite Abstützung auf die Bevölkerung und strukturelle organisatorische Pluralität gefordert wurden, kann näher auf die Organisation der SRG eingetreten werden.

Nach Artikel 7 der Konzession vom 27. Oktober 1964 besteht die SRG aus folgenden drei Regionalgesellschaften:

- a. Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz;
- b. «Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande»;
- c. «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana».

Die Regionalgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz und die «Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande» setzen sich ihrerseits aus Mitgliedgesellschaften zusammen.

Die Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz umfasst die folgenden Mitgliedgesellschaften:

- Radio- und Fernsehgenossenschaft in Zürich
- Radio- und Fernsehgenossenschaft in Bern
- Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel
- Ostschweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
- Innerschweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
- Cumünanza Rumantscha Radio e Televisiun

Die «Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande» setzt sich aus folgenden Mitgliedgesellschaften zusammen:

- Fondation de radiodiffusion et de télévision à Lausanne
- Fondation de radiodiffusion et de télévision à Genève.

Die Zusammensetzung der Generalversammlung der SRG als des obersten Organs der Gesellschaft zeigt eine ausgewogene Abstützung auf eidgenössische und regionale Interessen. Die Generalversammlung umfasst 103 Delegierte, nämlich:

- 42 Delegierte der Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz, d. h. 6 Vertreter dieser Gesellschaft und 6 Vertreter jeder Mitgliedgesellschaft;
- 18 Delegierte der «Société de radiodiffusion et télévision de la Suisse romande», d. h. 6 Vertreter dieser Gesellschaft und 6 Vertreter jeder Mitgliedgesellschaft;

- 12 Delegierte der «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana»;
- 6 Delegierte der regionalen Programmkommissionen, d. h. je 2 pro Programmkommission;
- 4 Delegierte der nationalen Fernseh-Programmkommission, die 18 Mitglieder umfasst;
- 4 Delegierte der Programmkommission des Kurzwellendienstes, die aus 8 Mitgliedern besteht;
- die Mitglieder des Zentralvorstandes.

Die Statuten der SRG schreiben vor, dass «bei der Wahl der Delegierten die verschiedenen Kreise angemessen zu berücksichtigen sind» (Statuten Art. 6).

Aber auch die Zusammensetzung des Zentralvorstandes erfolgt in einer Art und Weise, dass die Unabhängigkeit und die pluralistischen Organisationsstrukturen gewährleistet bleiben:

Der Zentralvorstand, der als oberstes Verwaltungsorgan der SRG amtiert, besteht aus 17 Mitgliedern. Davon bezeichnet die Konzessionsbehörde den Zentralpräsidenten und 7 Mitglieder, sowie 3 Ersatzmitglieder. Die Regionalgesellschaften wählen 9 Mitglieder und ihre Ersatzmitglieder. Für diese Vertreter der Regionalgesellschaften schreiben die Statuten vor, dass sie aus jeder ihrer Mitgliedergesellschaften, auf deren Vorschlag, je ein Mitglied und dessen Ersatzmitglied wählen. Bei ihrer Entscheidung, wen sie in den Zentralvorstand wählen will, lässt sich die Konzessionsbehörde ebenfalls von gesamtschweizerischen Erwägungen leiten. Sie bezeichnet teils Personen aus der Politik, teils aus dem kulturellen Leben der Schweiz, wobei sie sich bemüht, im Sinne der strukturellen und programmpolitischen Pluralität und Repräsentativität ausgleichend zu wirken.

Bei den regionalen Gesellschaften soll neben der Wahrung der regionalen Interessen dafür gesorgt werden, dass auch die gesamtschweizerischen Interessen nicht vergessen werden. Die Konzessionsbehörde ernennt daher in die Generalversammlung der Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz 9 Delegierte, in die Generalversammlung der «Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande» 8 Delegierte, und in die Generalversammlung der «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana» einen Vertreter (Konzession Art. 9).

Den Regionalgesellschaften ist die Pflicht überbunden, die notwendigen Massnahmen zu treffen, «damit in ihren Organen und im besonderen in der Programmkommission die verschiedenen Kreise, welche die geistige und kulturelle Eigenart des Landes verkörpern, die verschiedenen Radiohörer- und Fernsehteilnehmerschichten und die verschiedenen Gebietsteile vertreten sind. Sie sollen zu diesem Zwecke die ihnen unterbreiteten Wahlvorschläge in Erwägung ziehen» (Konzession Art. 8 Abs. 2).

Darüber hinaus haben die Regionalgesellschaften «in ihrem Programmgebiet den kantonalen und kommunalen Behörden, den kulturellen Verbänden sowie den Radiohörern und Fernsehteilnehmern oder ihren Organisationen die

Teilnahme an ihrer Tätigkeit zu erleichtern» (Art. 8 Abs. 3). Mit all diesen Massnahmen ist eine breite Verankerung der Basis der Organisation der SRG im Schweizervolk gewährleistet. Dies zeigt sich zusätzlich, wenn man die Organisationsstruktur auch der Mitgliedgesellschaften überprüft. Wir nehmen als Beispiel den Stiftungsrat der Fondation de radiodiffusion et de télévision in Lausanne. Er setzt sich zusammen aus:

- 5 Vertretern französischer Sprache, die von den Kantonen Bern, Neuenburg, Waadt, Freiburg und Wallis bezeichnet werden;
- 1 Vertreter der Stadt Lausanne;
- dem Direktor der Kreistelefondirektion Lausanne;
- je einem Vertreter der von der Stiftung anerkannten dem Radio und Fernsehen nahestehenden Organisationen;
- 30 vom Stiftungsrat ernannten Mitgliedern (je 6 pro erwähnten Kanton), die sich für die Belange von Radio und Fernsehen interessieren (Vertreter sozialer, geistiger und kultureller Kreise, Hörer- und Sehervereinigungen).

Der geschäftsleitende Ausschuss wird vom Stiftungsrat gewählt. Er setzt sich zusammen aus:

- je einem Vertreter der Regierungen der erwähnten Kantone;
- einem Vertreter der Stadt Lausanne;
- dem Direktor der Kreistelefondirektion Lausanne;
- 11 Mitgliedern des Stiftungsrates, davon 3 aus dem Kanton Waadt und je 2 aus den Kantonen Bern, Neuenburg, Freiburg und Wallis.

Die starke föderalistische Abstützung der Struktur auf die Regionen kommt auch in den Standorten der Studios zum Ausdruck. Die Konzession der SRG sieht insgesamt sieben Radiostudios vor: drei in der deutschen Schweiz (Zürich, Bern und Basel) mit Sitz der Direktion in Basel, zwei in der französischen Schweiz (Lausanne und Genf) mit Sitz der Direktion in Lausanne, eines in der italienischen Schweiz (Lugano) und eines, das an die Generaldirektion der SRG angeschlossen ist, für den Kurzwellendienst.

Die Zahl der Fernsehstudios wurde auf drei festgelegt: eines in der deutschen Schweiz (Zürich) mit Sitz der Direktion in Zürich, eines in der französischen Schweiz (Genf) mit Sitz der Direktion in Genf und eines in der italienischen Schweiz (Lugano) mit Sitz der Direktion in Lugano (Konzession Art. 18 Abs. 1 und 2).

Nach diesen Feststellungen über die Struktur der SRG darf man füglich den Schluss ziehen, dass sie nicht nur dem föderalistischen Prinzip, sondern ebenso sehr dem Erfordernis der Unabhängigkeit vom Staat und andern Mächten und der pluralistischen Organisationsstruktur gerecht wird. Zurzeit sind innerhalb der SRG umfangreiche reorganisatorische Massnahmen im Gange. Die Strukturen sollen dabei weiter verbessert werden.

Zur Vorbereitung dieser Massnahmen erteilte die SRG im Jahre 1970 einem auf betriebswirtschaftlich-organisatorische Probleme spezialisierten Unternehmen den Auftrag, die Organisationsstruktur der SRG zu überprüfen. Ein erster Be-

richt wurde am 28. Februar 1972 abgeliefert. Er enthält eine Analyse und Darstellung der gegenwärtigen Organisationsstruktur sowie eine kritische Betrachtung der Grundprobleme der SRG und schliesslich Vorschläge für ein Reorganisationsprogramm mit allen Bestandteilen einer neuen Organisation. Der Bericht enthält mehrere Lösungsmöglichkeiten.

Am 29. Juni 1972 genehmigte der Zentralvorstand ein neues Organisationskonzept. Als wesentlichen Inhalt sah es die Schaffung von Regionaldirektoren vor, die sowohl für das Radio wie auch für das Fernsehen zuständig sind.

Den unterschiedlichen Programmbedürfnissen entsprechend werden fünf Regionen unterschieden, nämlich Deutschschweiz, Welschschweiz, italienische Schweiz, rätoromanische Schweiz und die «Schweizer im Ausland» (Kurzwellendienst). Von der betrieblichen Seite her gesehen, bestehen vier Regionen, nämlich die deutsche und rätoromanische Schweiz (DRS), die Suisse romande (SR), die Svizzera italiana (SI) und der Kurzwellendienst (KWD).

Die Studie über die Organisationsstruktur enthält in der Variante IV, für welche sich die Generaldirektion entschied, eine Organisationskonzeption nach dem Divisionsprinzip. Dem Generaldirektor sind in diesem Sinne vier operationelle Divisionen (DRS, SR, SI, KWD) unterstellt.

Der Generaldirektor befasst sich neben der allgemeinen Führungs- und Leitungsaufgabe mit folgenden Bereichen:

- a. Strategie und langfristige Planung;
- b. Allgemeine Leitung und Überwachung der Programme (Festlegung der Programmpolitik und -richtlinien in Zusammenarbeit mit den Regionaldirektoren, Genehmigung der Programmstrukturpläne);
- c. Vertretung der Interessen der SRG in der gesamtschweizerischen Öffentlichkeit und im Ausland.

Die Region hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Besorgung der Programmdienste der Region, d. h. Programme planen, gestalten und bewerten, innerhalb genehmigter Richtlinien; Festlegung der Dauer und des Zeitpunktes der einzelnen Sendungen, Aufteilung des Sendevolumens auf die einzelnen Programmtypen; Festlegung des Anteils an Fremd-, Ko- und Eigenproduktionen; Bestimmung der Programmquellen; Erarbeiten der Programmstrukturpläne; Anstellung und Verpflichtung der Programm-Mitarbeiter, Interpreten und Autoren; Festsetzung des regionalen Programmbedarfs (einschliesslich Bedarfsmeldung für nationalen und internationalen Programmaustausch und -einkauf).
- b. Betrieb der Studios der Region, d. h. Produktion und Sendung der regionalen Programme (Verfügung über die Produktionsmittel, Studios, Übertragungswagen, Film- und Reporterequipen).
- c. Vertretung der Interessen der SRG in der Region.

1972 erteilte die SRG dem gleichen Studienbüro den Auftrag zu einer ergänzenden Studie über die Rolle, die Kompetenzen und die Verantwortlichkeit der

Organe der SRG, der Regional- und Mitgliedgesellschaften, Programmkommissionen und anderes mehr (Parallelorganisation). In diesem Zusammenhang soll auch die Vertretung des Publikums und die Repräsentativität als Strukturfrage geprüft werden.

Die SRG hat im Januar 1972 beschlossen, im Sinne der vermehrten Mitbestimmung Vertreter des Personals mit beratender Stimme zu den Sitzungen des Zentralvorstandes einzuladen. Eine ähnliche Mitbestimmung finden wir in den Regionalvorständen.

Der Bundesrat lässt sich periodisch über das Fortschreiten der Reorganisationsmassnahmen orientieren und wird im Rahmen der Beratung dieser Vorlage Gelegenheit haben, das Parlament über den letzten Stand der Entwicklung zu informieren. Die ins Gewicht fallenden Strukturen der Programmträger werden im Gesetz über Radio und Fernsehen festzulegen sein.

642.24 Die Strukturen bei andern Programmträgern

Die nähere und fernere Zukunft wird eine ganze Reihe von Strukturaufgaben stellen. Wir haben im Abschnitt 424 bereits darauf hingewiesen, dass möglicherweise mit einem besonderen Programmträger für die Schulungs- und unter Umständen auch für gewisse Bildungsprogramme zu rechnen ist. Weiter sind bei den zuständigen Stellen, teilweise seit geraumer Zeit, Konzessionsgesuche für kirchliche Sender hängig. Darüber hinaus ist die Frage zu entscheiden, ob das Börsenfernsehen einer Programmkonzession bedarf.

Zudem ist das Problem der Drahtverteilstetze anhängig. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement hat drei Arbeitsgemeinschaften in Freiburg, Renens und Yverdon befristete Konzessionen für Versuchsprogramme auf Drahtverteilstetzen erteilt.

Für die oben erwähnten verschiedenen Programmbereiche werden für die Programmträger unter Umständen ebenfalls bestimmte Organisationsformen vorgeschrieben werden müssen. Vor allem wird dies für die Träger von Programmen auf Drahtverteilstetzen notwendig werden. Eine vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement eingesetzte Kommission prüft zurzeit alle Aspekte der Probleme, die sich im Zusammenhang mit diesen Drahtverteilstetzen stellen, insbesondere jene der «Freiheiten bei Radio und Fernsehen» und der Strukturen sowie der Programmpolitik. Dieses Gremium setzt sich zusammen aus Vertretern des Schweizerischen Städteverbandes, des Schweizerischen Gemeindeverbandes, der SRG, der PTT-Betriebe, der Vereinigung Schweizerischer Gemeinschaftsantennenanlagen und des Zeitungsverlegerverbandes. Sie wird auch die Ergebnisse der Programmversuchsbetriebe, die zurzeit im In- und Ausland laufen, auswerten.

642.25 Besondere Feststellungen zum Problem von Aufsicht, Kontrolle und Beschwerdewesen

Kontrolle und Aufsicht gehören weitgehend zusammen, weil eine Aufsicht ohne Kontrollbefugnisse in der Regel wenig funktionsfähig ist. Mit der Aufsicht

eng verknüpft ist das Beschwerdewesen, weil es in der Natur der Sache liegt, dass bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde geführt wird.

Schon heute gibt es sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der SRG Instanzen, die sich mit Beschwerden befassen. Im Bereiche von Radio und Fernsehen, wo die Unabhängigkeit der Programmträger vom Staate und andern Mächten und die gesellschaftspolitisch zu verstehende Programmfreiheit der Programmträger als zwei der wichtigsten Maximen zu gelten haben, erhält jedoch das Problem der Aufsicht einerseits und der Beschwerdeinstanzen andererseits eine Anzahl besonderer Aspekte. Dabei muss der Grundsatz, dass Radio und Fernsehen als öffentliche Aufgabe zu betrachten sind, trotzdem aufrechterhalten bleiben. Bevor auf eine Lösung, die auf diese Bedürfnisse abgestimmt ist, eingetreten werden kann, muss zuerst gesagt werden, wo es überall etwas zu beaufsichtigen gibt.

Man tut gut, auch wenn dies nicht zu den Problemen der Struktur gehört, sich der Tatsache zu erinnern, dass auch bei Radio und Fernsehen vieles zu Hause, beim Radiohörer und Fernsehteilnehmer, beginnen muss. Fachkreise sind darüber beunruhigt, wie gross der Prozentsatz jener Kinder ist, die unbeaufsichtigt oder zu ungeeigneter Zeit fernsehen. Hier muss die erste Kontrolle, jene der Erwachsenen, insbesondere des Haushaltvorstandes, einsetzen, sollen Radio und Fernsehen auch in diesem Bereich der Allgemeinheit dienen.

Innerhalb der Programmträger soll die Kontrolle bereits beim einzelnen Programmgestalter bzw. Sachbearbeiter einsetzen. Er soll im Sinne der ihm überbundenen Verantwortung immer die Zielsetzung von Radio und Fernsehen im Auge behalten. Bei seiner Tätigkeit soll er sich an Verfassung, Gesetz und insbesondere die gesetzlichen Programmrichtlinien, die Vorschriften der Konzession und die internen Weisungen und Anordnungen halten.

Die vorgesetzten verantwortlichen Stellen haben gegenüber dem Unterstellten eine Aufsicht auszuüben. Sie haben darüber zu entscheiden, wieweit im einzelnen den Programmschaffenden oder Sachbearbeitern Freiheiten eingeräumt werden können. Sie werden Anfängern weniger, den bewährten Programmschaffenden mehr Spielraum gewähren, wobei auch hier der Grundsatz gelten soll, soviel Freiheit wie möglich, soviel Schranken wie notwendig. Wenn politische, wirtschaftliche, soziale und andere Kreise ihre Interessenstandpunkte (z. B. am «Runden Tisch») darlegen, ist volle Meinungsfreiheit im Rahmen des Gesetzes das Beste.

Innerhalb der Programmträger müssen die Zuständigkeiten klar formuliert und abgegrenzt sein, damit auch die Verantwortungen klar ersichtlich sind. Wegen dieser im Rahmen der Reorganisation besonders ausgebauten Verantwortung der Regionalgesellschaften für die Programme und der Generaldirektion mit ihren verschiedenen Aufsichtsfunktionen gehen schon heute die meisten Beschwerden und Beanstandungen bei diesen beiden Stellen ein. Im Rahmen der gegenwärtig laufenden Reorganisationsstudien, auf die wir bereits hingewiesen haben, wird auch die Frage der internen Beschwerdeinstanzen geprüft. Die SRG beabsichtigt, dieses Verfahren auszubauen. Das externe Beschwerdeverfahren soll unseres Erachtens dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Neben der internen Aufsicht und Kontrolle bedarf es auch einer externen. Die erwähnten rechtsvergleichenden Studien haben ergeben, dass in jedem Lande eine Aufsichtsbehörde über die Bereiche Radio und Fernsehen besteht, wobei der Rahmen dieser Aufsicht unterschiedlich weit gefasst ist. Es gilt hier, jenen Rahmen zu finden, der die weiter vorn erläuterte Unabhängigkeit der Sendegesellschaft und die Gestaltungsfreiheit ihrer Mitarbeiter nicht zu sehr einengt, gleichzeitig aber Gewähr dafür bietet, dass Radio und Fernsehen den bereits erwähnten Ansprüchen der Radiohörer und Fernsehteilnehmer gerecht werden. Dabei soll auch bei diesen Gremien die Verwirklichung der Zielsetzung von Radio und Fernsehen, nämlich dass sie der Allgemeinheit dienen sollen, sichergestellt werden.

Mit der Aufsicht über die Einhaltung der Konzessionen hat der Bundesrat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement beauftragt, wobei sich dessen Tätigkeit auf zwei Bereiche erstreckt:

- Aufsicht über jenen Bereich der Programme, der in der Konzession durch die Richtlinien des Artikels 13 geregelt ist. Die Programmaufsicht geht nur soweit, als in der Konzession Programmvorschriften enthalten sind.
- Finanzaufsicht auf Grund der Artikel 22 und 23 der Konzession, die eine Genehmigungspflicht für die Voranschläge und die Jahresrechnungen sowie die Gehaltsordnung vorsieht. Die Finanzaufsicht des Bundes ist im Verlaufe der letzten Jahre in positiver Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörde, dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement und der SRG ausgebaut worden.

Der Bundesrat hat sich für den Fall schwerwiegender Missachtungen der Konzession deren Rückzug selbst vorbehalten.

Die dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement unterstellten PTT-Betriebe sind zuständig für alle technischen Bereiche von Radio und Fernsehen. Sie erteilen auch die entsprechenden Konzessionen für Drahtverteilnetze und üben im gesamten Bereich von Bau und Betrieb von Radio und Fernsehen direkt oder über die Kreistelefon- und -telegrafendirektion eine kontinuierliche Aufsicht aus.

In den grossen Fernsehdebatten vom 23. Juni 1971 im Nationalrat und vom 4./5. Oktober 1972 im Ständerat und im Nationalrat ist dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement von verschiedenen Rednern vorgeworfen worden, die Aufsicht sei ungenügend. Der Bundesrat und das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement haben sich bewusst Zurückhaltung auferlegt und möglicherweise in einigen Fällen, wo eine Intervention angezeigt gewesen wäre, davon abgesehen. Sie taten dies im wesentlichen aus Respekt vor der Auffassung, die Unabhängigkeit der Programmgesellschaft vom Staat und andern Mächten und ihre Freiheit in der Gestaltung der Programme sei möglichst grosszügig zu beachten.

Gewisse Aufsichtsrechte besonderer Natur und das Recht oder die Pflicht zu intervenieren, stehen unter besonderen Voraussetzungen auch andern Behörden,

z. B. den Polizeiorganen, zu. Dies ist unter anderem der Fall, wenn durch eine Sendung eines Programmträgers auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene die strafrechtlichen Normen, die zum Schutze der Sittlichkeit aufgestellt wurden, verletzt werden. In solchen Fällen treten die zuständigen Polizeiorgane und Strafgerichte in Funktion. Auch steht es jedem Radiohörer und Fernsehteilnehmer frei, Anzeige zu erstatten, wenn er der Meinung ist, strafrechtliche Normen seien verletzt worden. Diese Ordnung gilt auch in andern Ländern.

Daneben besteht aber auch die Möglichkeit, dass sich Zivilgerichte mit Klagen gegen Programmträger zu befassen haben. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Persönlichkeitsrechte verletzt wurden, die durch Artikel 28 des Zivilgesetzbuches geschützt sind. Zum Teil kann dies parallel zur Anwendung der Bestimmungen des Strafgesetzbuches zum Schutze der Ehre verlaufen. Dabei stellt sich die Frage, ob der Persönlichkeitsschutz im Radio- und Fernsehgesetz durch besondere Anordnungen ergänzt werden sollte. Es ist wünschbar, dass der durch eine Sendung in seinen persönlichen Rechten Verletzte verlangen kann, dass eine Instanz in einem schnellen Verfahren darüber entscheidet, ob er bald nach der Sendung eine Erklärung bekanntgeben darf, wonach er die Richtigkeit bestreitet und den gerichtlichen Weg einschlägt. Eine unzutreffende, z. B. verleumderische Behauptung, die durch Radio und Fernsehen ausgestrahlt wird, erreicht einen so grossen Personenkreis, dass unter Umständen nur eine sofortige Erklärung grösserem Schaden vorbeugen kann. Dieses Problem wird zurzeit im Hinblick auf die Gesetzgebung geprüft.

Von einer besonderen Art von «Aufsicht» ist dann zu sprechen, wenn den Radiohörern und Fernsehteilnehmern in den Programmen eine regelmässige «Stunde der Kritik», gelegentlich auch «Meckerecke» genannt, eingeräumt wird. Der Kanton Waadt hat den Vorschlag gemacht, diese Institution auch in der Schweiz einzuführen.

Nach diesen aus Raumgründen generell gehaltenen Hinweisen auf verschiedene Instanzen, die zu Interventionen berechtigt sind, möchten wir näher auf das SRG-externe Beschwerdewesen eintreten.

Beim bestehenden Rechtszustand kann jedermann, der sich betroffen fühlt, beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Beschwerde einreichen, wenn eine Programmrichtlinie des Artikels 13 der Konzession der SRG (Abschnitt 65) verletzt ist.

Die Auflage der Objektivität bietet auch die Rechtsgrundlage zur Prüfung des Einwandes der Nichteinräumung einer Gegendarstellung.

Entscheide der Aufsichtsbehörde können durch verwaltungsgerichtliche Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (BGE 97 I 731, 98 I a 73).

Nach diesen Feststellungen möchten wir noch auf die Programmkommissionen der SRG eintreten. Sie haben gegenüber den Programmen Aufsichts- und Kontrollfunktionen. Auch stehen ihnen Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung. In den eidgenössischen Räten wurde geltend gemacht, man solle die Ergebnisse der bestehenden Reorganisation der SRG und damit ihre Auswirkungen auf

die Programmkommissionen abwarten, bevor ein Entscheid über den Vorschlag zur Schaffung eines Radio- und Fernsehrates gefällt werde. (Amtl. Bull. SR 1972, S. 684)

Die nationale Fernsehprogrammkommission umfasst ausser dem Generaldirektor 18 Mitglieder und 8 Ersatzmitglieder, wobei Artikel 20 der Statuten der SRG vorschreibt, dass diese sich «aus den kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Kreisen des Landes» rekrutieren sollen. Bei ihrer Wahl «sind die verschiedenen Landessprachen zu berücksichtigen». Die Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder der nationalen Fernseh-Programmkommission wird von der Konzessionsbehörde, die andere Hälfte auf Vorschlag der Regionalgesellschaften vom Zentralvorstand gewählt.

Die nationale Fernsehprogrammkommission hat «zur Aufgabe,

- a. die Sendungen zu beurteilen und die allgemeinen Richtlinien für den Programmdienst zu prüfen;
- b. je nach Bedürfnis den Zentralvorstand oder die Vorstände der Regionalgesellschaften über ihre Feststellungen zu orientieren und ihnen Vorschläge zu unterbreiten» (Statuten SRG Art. 20 Abs. 2).

Aber auch die Programmkommissionen der Regionalgesellschaften weisen eine ähnlich repräsentative Zusammensetzung auf und besitzen ebenfalls weitreichende Kontrollbefugnisse. Als Beispiel sei auf die «Programmkommission für Radio und Fernsehen» der «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz» verwiesen. Sie besteht aus 18 Mitgliedern. Jede Mitgliedgesellschaft bezeichnet 2 Mitglieder und ihre Stellvertreter. Der Vorstand der Regionalgesellschaft ernennt die übrigen 6 Mitglieder. Der Radiodirektor und der Fernsehdirektor, die Studiodirektoren und die Programmbetreuer nehmen an den Sitzungen mit beratender Stimme teil. Der Präsident kann weitere Fachleute beiziehen. Dem Grundsatz der pluralistischen und repräsentativen Struktur dient die Weisung, dass bei der Zusammensetzung «Rücksicht auf die Verschiedenheit der geistigen und kulturellen Eigenart der Sprachregion sowie auf die Hörer- und Fernsehgruppen» genommen werden soll.

Diese regionale Programmkommission hat zur Aufgabe:

- a. die Radio- und Fernsehsendungen zu beurteilen und ihre Wünsche vorzubringen;
- b. die allgemeinen Richtlinien für den Programmdienst zu prüfen;
- c. darüber zu wachen, dass die Programmquellen der ganzen Sprachregion benützt werden;
- d. den Vorstand der Regionalgesellschaft über ihre Feststellungen zu orientieren und ihr Vorschläge zu unterbreiten. (Statuten Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz. Art. 16 Abs. 1, 2 a-d, 3).

Im Rahmen der Reorganisation der SRG wird insbesondere die Möglichkeit geprüft, die Programmkommissionen noch auszubauen und aufzuwerten.

Damit bleibt noch die Frage zur Diskussion gestellt, ob ein Radio- und Fernsehrat zu schaffen sei. Die Zahl der Stimmen, die ein solches Gremium wünschen, ist, wie wir weiter vorn dargestellt haben, recht gross. Andererseits wurden aber auch Stimmen laut, die sich gegen einen solchen Rat aussprechen. Wir sind der Meinung, dass mit dem Entscheid über die Schaffung eines solchen Rates noch zugewartet werden sollte. Es scheint angezeigt, die Auswirkungen der Reorganisation der SRG auf das Beschwerdewesen und die weitere Ausgestaltung der Programmkommissionen abzuwarten, um erst dann die Frage der Schaffung eines Radio- und Fernsehrates abschliessend zu beurteilen.

65 Die Programmpolitik

Als im Jahre 1931 der SRG die erste Konzession, die sich damals nur auf das Radio erstreckte, erteilt wurde, stellte der Bundesrat Programmrichtlinien auf, die dieses Massenmedium in den Dienst der Allgemeinheit stellten. Die Grundsatznormen der Programmpolitik sind seither von Konzession zu Konzession neu diskutiert und teils auch abgeändert und ergänzt worden. Nach der Fassung in der geltenden Konzession lauten diese Programmrichtlinien des Artikels 13 wie folgt:

¹ Die von der SRG verbreiteten Programme haben die kulturellen Werte des Landes zu wahren und zu fördern und sollen zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen. Sie haben eine objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln und das Bedürfnis nach Unterhaltung zu befriedigen. Die Programme sind so zu gestalten, dass sie den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern. Die Kurzwellensendungen sollen die Bindungen zwischen den Auslandschweizern und der Heimat enger gestalten und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern.

² Sendungen, welche geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu gefährden, sind unzulässig.

³ Die Konzessionsbehörde behält sich vor, die Stellen zu bezeichnen, bei denen die zu verbreitenden Nachrichten bezogen werden müssen.

⁴ Niemand besitzt einen Anspruch auf die Verbreitung bestimmter Werke und Ideen durch Radio und Fernsehen oder auf die Benützung des Materials und der Einrichtungen der SRG.

⁵ Die Konzessionsbehörde kann die Sendung behördlicher Bekanntmachungen anordnen.

⁶ Die SRG ist verpflichtet, dringliche polizeiliche Bekanntmachungen auszusenden.

Zu diesen in der Konzession enthaltenen Richtlinien hat die SRG zusätzliche aufgestellt. In ihrer instruktiven Schrift «Die Autonomie der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, die Programmfreiheit, die Programmkontrolle», genehmigt vom Zentralvorstand am 1. Juni 1970, schreibt sie unter anderem, dass sie «die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, des Föderalismus und der Toleranz im Rahmen der Rechtsordnung respektieren wolle. Ihre Programme gründen auf der Achtung der verschiedenen Bevölke-

rungsgruppen der staatlichen Gemeinschaft, ihrer Mentalität, ihrer Traditionen, ihrer politischen und religiösen Einstellung, ohne dass aber auf Kritik zu verzichten ist». Auch sollen die Programme «durch eine breite Öffnung nach allen Seiten ein grösstmögliches Mass an Ausgewogenheit hinsichtlich der verschiedenen Interessensbereiche des Publikums enthalten und seine Wünsche und Bedürfnisse für die Gegenwart und die Zukunft berücksichtigen». Die SRG fühlt sich verpflichtet, «Programme, die zu Vorurteilen, Unduldsamkeit, Verrohung und Hass führen, zu vermeiden». Die Erfüllung dieser Aufgaben «bedingt, dass die Mitarbeiter der SRG an diesem Dienst mit Verantwortungsbewusstsein und einem beruflichen Ethos mitwirken, beruhend auf der Achtung des Menschen im besonderen und der demokratischen Einrichtungen der Schweiz im allgemeinen». Die «spezifische Gestaltungs- und Ausdrucksmöglichkeiten sollen mit Sorgfalt und Konsequenz eingesetzt werden». Im übrigen ist die SRG «bestrebt, ihre Aufgaben in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Hörer und Zuschauer und mit den Entwicklungen der Zeit zu erfüllen». Sie trägt «der Entwicklung der Umwelt Rechnung». Die Programme «sollen attraktiv gestaltet und zeitlich so angesetzt werden, dass ein Maximum der jeweils an einer Sendung interessierten Kreise erreicht wird».

Den Mitarbeitern wird von der SRG zugesichert, dass ihnen «ermöglicht wird, sich ihren Fähigkeiten entsprechend zu entfalten».

Weiter sind von der SRG besondere «Richtlinien für die Informationssendungen an Radio und Fernsehen» (vom 13. Sept. 1968) aufgestellt worden. Sie wiederholen den oben aufgeführten Artikel 13 der Konzession und ergänzen ihn durch eine Reihe weiterer Bestimmungen. Diesen ist zu entnehmen, dass sich die SRG die Aufgabe stellt, «das Publikum so klar, so rasch, vollständig, objektiv und unparteiisch wie möglich zu informieren. Die Objektivität bildet das oberste Ziel der Informationstätigkeit. Das Streben nach Objektivität schliesst Beiträge nicht aus, die zum kritischen Denken und zur freien Urteilsbildung anregen.»

In bezug auf die «Praxis der Information» schreiben diese Richtlinien vor, dass «die Nachrichtenbeschaffung sich nach allen Richtungen hin zu erstrecken hat und die verschiedensten Elemente der Information berücksichtigen soll, seien sie journalistischer oder direkter Art». Das Informationsmaterial müsse «einer gründlichen und vergleichenden Analyse unterzogen werden». Es sei «von jedem tendenziösen und propagandistischen Anstrich zu befreien». Für den Fall, dass «im Interesse einer raschen und umfassenden Information auch Material verwendet werden muss, das den oben erwähnten Bedingungen nicht ganz entspricht», wird vorgeschrieben, dass «es nur unter Vorbehalt und mit Quellenangabe verbreitet werden darf». Inhalt und Präsentation des Informationsprogrammes sollen bestimmt sein durch «Unparteilichkeit», «sachliche Ausgewogenheit und journalistische Sauberkeit». Auch dürfe «keine Nachricht aus politischen, wirtschaftlichen, persönlichen oder andern Gründen verfälscht oder weggelassen werden». Darüber hinaus sollen «die Diskussionen und Gespräche nach Möglichkeit alle Aspekte der behandelten Probleme und die verschiedenen Meinungsströmungen widerspiegeln». Dabei sei «der verantwortliche Mitarbeiter gehalten, seinen

Vorgesetzten über die Wahl des Themas und der Diskussionsteilnehmer zu konsultieren, bevor er seine Kontakte aufnimmt». Wenn «es die Umstände erfordern, muss sich diese Konsultation bis zur Spitze der Hierarchie erstrecken». Der Leiter einer Diskussion sei «zur Unparteilichkeit verpflichtet und für den Ablauf des Meinungsaustausches verantwortlich».

Darüber hinaus sind von der SRG «Richtlinien für Public-Relations-Informationen in Radio- und Fernsehsendungen» (vom 1. Okt. 1970) und «Richtlinien für Berichtigungen» (vom 1. Febr. 1970) aufgestellt worden. Weiter wurden besondere «Richtlinien zur Behandlung eidgenössischer Abstimmungsvorlagen in Radio- und Fernsehsendungen» (vom 9. Sept. 1958) und für die eidgenössischen Wahlen vom Oktober 1971 besondere zusätzliche Anordnungen (vom 23. Aug. 1971) erlassen.

Diese Auswahl aus den internen Richtlinien der SRG für Informationssendungen zeigt, dass auch von dieser Seite alles daran gesetzt wird, den in dieser Botschaft umrissenen Grundsätzen nachzuleben.

Rechtlich nicht leicht zu lösende Probleme ergeben sich insbesondere bei den Informationssendungen. Hier ist vor allem wünschbar, dass Information und Kommentar streng zu trennen sind. Nicht selten wird die Auffassung vertreten, der Mitarbeiter von Radio und Fernsehen habe sich jeden Kommentars zu enthalten; er sei, wenn Meinungen vorgetragen werden, nur Mittler der Meinung anderer. Es sollte unseres Erachtens qualifizierten Mitarbeitern, die mit einem Thema besonders vertraut sind, die Möglichkeit eingeräumt werden, unter noch zu präzisierenden Voraussetzungen selbst zu kommentieren.

Ein weiteres Problem stellt das der Objektivität dar. Es wird selbst von Kennern der Materie behauptet, jede Information sei subjektiv. Das mag in einem begrenzten Ausmass, das von der Medienwissenschaft zum Gegenstand einlässlicher Erörterungen gemacht wurde, der Fall sein. Wir sind aber mit der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte der Meinung, dass «zweifelloso die den Programmschaffenden von Radio und Fernsehen aufgetragene objektive Tatsachen- und Meinungsvermittlung eine höchst anspruchsvolle und sehr schwierige Aufgabe ist». Trotzdem «wird sich in der Regel beurteilen lassen, ob ein Programmschaffender objektiv über eine Tatsache oder ein Problem und die dazu bestehende Meinungsvielfalt informiert oder ob er tendenziös berichtet».

Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen wird auch für neue Arten von Programmträgern Richtlinien aufstellen, sei es für einen allfälligen besondern Konzessionär für die Schulungssendungen oder für Programme auf Drahtverteilnetzen. In die ersten Konzessionen für Versuchsbetriebe auf solchen lokalen Netzen sind ähnliche Richtlinien aufgenommen worden wie jene, die im bereits wiedergegebenen Artikel 13 der Konzession der SRG enthalten sind.

In den grossen Fernsehdebatten vom 23. Juni 1971 und 5. Oktober 1972 im Nationalrat und vom 4. Oktober 1972 im Ständerat war die Programmpolitik einer der Hauptgegenstände der Kritik. Eine von der SRG zur Untersuchung der erhobenen zahlreichen Vorwürfe eingesetzte Kommission kam zum Schluss, dass

auf Grund ihrer Erhebungen bei der Antenne ein Viertel, bei der Rundschau ein Drittel und bei der Tagesschau 30 Prozent der kritisierten Beiträge wirklich zu beanstanden seien. Es gilt, aus dieser Tatsache entsprechende Lehren zu ziehen, sowohl im Hinblick auf die Auswahl der Programmschaffenden als auch in bezug auf deren Ausbildung. Kritik wird es, wie auch die Erfahrungen im Ausland zeigen, immer geben. Dabei ist zu bedenken, dass den beiden audiovisuellen Massenmedien die Pflicht überbunden wird, die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck zu bringen. Dies allein schon führt fast zwangsläufig zu Auseinandersetzungen. In den Programmen selbst soll ebenfalls kritisiert werden dürfen, wobei streng auf Objektivität und Proportionalität im Sinne der Ausgewogenheit und des Masses wie auch auf die Form geachtet werden muss. Kritik durch die Programme und Kritik am Programm sollen konstruktiv sein.

Im Hinblick auf die Redaktion eines Verfassungstextes stellen Programmrichtlinien besondere Probleme. Radio- und Fernsehprogramme bestehen aus sehr unterschiedlichen Sparten, aus Informationen im weitesten Sinne des Wortes (Tagesschau, Antenne, Gespräche am «Runden Tisch» u. a.), aus der Vermittlung kultureller Werte (Theater, Schauspiel, Musik, Folklore), wobei diese bereits auch zur Unterhaltung als drittem Bereich zählen können. Als vierte wichtige Sparte sind Schulungs- und Bildungssendungen zu nennen. Für alle diese Sachgebiete in einem Verfassungsartikel Richtlinien aufzustellen, bedingt eine Beschränkung auf das Grundlegende. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage werden im Gesetz einlässlichere programmliche Anordnungen getroffen werden können. Die bereits erwähnten Normen des Artikels 13 der SRG-Konzession und die Richtlinien der SRG für die Informationssendungen hielten bisher der Kritik, wenn solche vereinzelt vorgebracht wurde, stand. Im Ständerat wurde den Richtlinien der SRG das Zeugnis ausgestellt, dass sie «auch heute noch ... durchaus genügend scheinen» (Amtl. Bull. SR 1972, S. 684). Im Nationalrat wurde der Überzeugung Ausdruck gegeben, dass «die Richtlinien von 1968 und die Konzessionsbestimmungen präzise genug sind, um die Interessen des Staates an der Tätigkeit der Medien zu wahren, und weit genug, um den Programmschaffenden genügend Gelegenheit für Gestaltung und Entfaltung zu gewähren» (Amtl. Bull. NR 1972, S. 1811).

Programmrichtlinien für ein künftiges Radio- und Fernsehgesetz heute schon endgültig formulieren zu wollen, wäre nicht sinnvoll. Die definitive Redaktion hängt von der Fassung ab, die die eidgenössischen Räte den sich auf die Programme beziehenden Bestimmungen des Verfassungsartikels geben werden. Über den Vorentwurf zum Radio- und Fernsehgesetz wird ebenfalls ein umfassendes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

66 Finanzielles

Bisher hat der Bund, wie im Abschnitt 413 dargelegt wurde, der SRG nur für den Kurzwellendienst Beiträge gewährt. Der Verfassungsartikel soll auch hierfür eine verbesserte Rechtsgrundlage abgeben. Im Radio- und Fernsehgesetz wird

eine Rechtsgrundlage geschaffen werden müssen, damit der Bund die nötigen Mittel bereitstellen kann, um zusammen mit den Kantonen Schulungsendungen zu finanzieren. Wir möchten aber auch andere Möglichkeiten zu finanziellen Beiträgen, zum Beispiel für die Erwachsenenbildung, nicht von vornherein ausschliessen.

7 Die Verfassungsgrundlage

71 Die bestehende Verfassungsgrundlage für den fernmeldetechnischen Bereich von Radio und Fernsehen

Dass der Artikel 36 BV die Verfassungsgrundlage für den technischen Bereich von Radio und Fernsehen abgibt, ist heute noch unbestrittener als 1956. Wir verweisen auf Huber, Rechtsgutachten vom 4. September 1967, S. 10 f.; Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, S. 62, Nr. 151, S. 238 ff., Nrn. 625, 627; Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 311, und die dort unter 1 zitierten juristischen Werke; Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, S. 300; Eisenring, *Die Konzession auf dem Gebiet des Telephon- und Telegraphenregals*, S. 27; Buser, *Radiorecht*, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* n. F. 52, S. 38; Ruck, *Schweizerisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bd. II, S. 309; Caspar, *Konzession und Erlaubnisse im schweizerischen Telegraphen- und Funkrecht*, S. 76.

72 Die Verfassungsgrundlage für das Programmwesen

721 Die Verfassungsvorlage 1956

Mit Botschaft vom 3. Juli 1956 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36^{bis} betreffend Rundspruch und Fernsehen, (BBl 1956 I 1504) hatte der Bundesrat den eidgenössischen Räten folgenden Textvorschlag unterbreitet:

Art. 36^{bis}

Die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen ist Bundessache. Der Bau und der technische Betrieb der Sendeanlagen obliegen dem Bund. Mit dem Programmdienst betraut der Bund eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. Die geistigen und kulturellen Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete sind angemessen zu berücksichtigen.

Das Parlament entschloss sich in der Folge zu der nachstehenden Fassung:

Art. 36^{bis}

¹ Die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen ist Bundessache.

² Der Bund erlässt über jedes dieser Gebiete ein besonderes Gesetz.

³ Mit der Aufstellung und Ausführung der Programme betraut der Bund eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. Die geistigen und kulturellen Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete sind angemessen zu berücksichtigen.

⁴ Die Kantone sind zuständig, Vorschriften über den öffentlichen Empfang von Rundspruch und Fernsehsendungen zu erlassen.

722 Der Weg zur neuen Verfassungsvorlage

In der Radio- und Fernsehdebatte vom 15. März 1967 nahm der Bundesrat ein Postulat von Nationalrat Hackhofer, der einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen forderte, zur Prüfung entgegen.

Mit Schreiben vom 22. März 1967 betraute das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Prof. H. Huber mit einer Expertise über die Verfassungsfrage.

In seinem Gutachten vom 4. September 1967 schlug Prof. Huber folgende Formulierung für einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen vor:

¹ Die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen ist Bundessache.

² Der Bau und der technische Betrieb der Sendeanlagen obliegen dem Bund.

³ Mit dem Programmdienst betraut der Bund eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. Der Programmdienst ist nach dem Grundsatz der Programmfreiheit einzurichten und durchzuführen. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

⁴ Die geistigen und kulturellen Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete sind angemessen zu berücksichtigen.

Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement hat darauf am 22. Juli 1968 die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie die direkt interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zu einem Entwurf eines Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen eingeladen. Dieser lautete nach einigen geringfügigen Änderungen am Entwurf von Prof. Huber wie folgt:

Art. 36^{quater}

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Bundessache.

² Das Erstellen und der technische Betrieb der Sendeanlagen obliegen dem Bund.

³ Mit dem Programmdienst betraut der Bund eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. Der Programmdienst ist nach dem Grundsatz der Radio- und Fernsehfreiheit einzurichten und durchzuführen. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

⁴ Die geistigen und kulturellen Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete sind angemessen zu berücksichtigen.

In das Vernehmlassungsverfahren ging neben dem Gutachten von Prof. Huber auch ein bei alt Bundesrichter Prof. Favre, Sitten, zur Verfassungsfrage eingeholter Bericht.

Anfang 1969 wurden diese Vernehmlassungen in einer Zusammenstellung ausgewertet. Die Vielzahl der Meinungen und insbesondere die sehr unterschiedlichen Auffassungen, die zu verschiedenen Fragen geäußert wurden, gaben dem

Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Anlass, Ende 1970 eine juristische Expertenkommission einzusetzen mit dem Auftrag, einen Entwurf zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen auszuarbeiten und diesen mit einem erläuternden Bericht zu versehen, der als Grundlage zu einer Botschaft gedacht war.

Diese Experten befassten sich besonders einlässlich mit dem Problem der «Radio- und Fernsehfreiheit». Dabei zeigte sich, dass trotz grosser Bemühungen hierüber keine einheitliche Auffassung herbeigeführt werden konnte. Die Kommission entschloss sich im Spätherbst des Jahres 1971, dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement über ihre bisherigen Arbeiten einen Bericht zu erstatten. Dieser trägt die Unterschrift des Kommissionspräsidenten Prof. Gygi. Verschiedene Kommissionsmitglieder wünschten, eigene Bemerkungen dazu anzubringen. In diesem Sinne erstatteten Prof. Aubert am 27. November 1971 und alt Bundesrichter Prof. Favre am 30. November Zusatzberichte. Der Bericht von Prof. Aubert wurde von Dr. Salvioni mitunterzeichnet.

Angesichts dieser Meinungsdivergenzen enthält der Textentwurf der Kommission verschiedene Varianten:

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über das Erstellen und den technischen Betrieb der Sendeanlagen ist Bundessache.

² Das Erstellen und der technische Betrieb der Sendeanlagen für die nationalen Programme obliegen dem Bund.

³ Der Bund betraut mit der Schaffung und Verbreitung der nationalen Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

⁴ Radio und Fernsehen sind für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten.

⁵ Die Gesetzgebung soll die erforderlichen Bestimmungen enthalten, um

a. *Variante I:*

die Freiheit der Programmdienste (und ihrer Mitarbeiter) zu gewährleisten,

Variante II:

die Programmfreiheit zu gewährleisten;

b. *Variante I:*

die Vielfalt der geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte der Bevölkerung zu achten;

Variante II:

der Öffentlichkeit zu gewährleisten, die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck zu bringen;

c. in den nationalen Programmen die Verschiedenheit der Sprachgebiete und die Eigenart der einzelnen Landesteile darzustellen;

d. die Interessen des Bundes und der Kantone zu wahren;

Ergänzung nach Minderheitsvorschlag:

e. die Anliegen der Hörer, Zuschauer und ihrer Organisationen zur Geltung zu bringen.

In ihren Zusatzberichten haben alt Bundesrichter Prof. Favre und Prof. Aubert folgende Fassungen vorgeschlagen:

Favre

¹ (gleich wie Kommission)

² (gleich wie Kommission)

³ Der Bund betraut mit der Verbreitung der nationalen Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen Rechts.

⁴ (gleich wie Kommission)

⁵ Die Gesetzgebung soll die erforderlichen Bestimmungen enthalten, um

a. die Interessen des Bundes und der Kantone zu gewährleisten; (vgl. Kommissionstext *t*)

b. die Beachtung der geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte des Volkes zu wahren;

c. (gleich wie Kommission)

d. die Freiheit der Programmdienste in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten: (vgl. Kommission *a* und Aubert *a*).

Aubert

¹ (gleich wie Kommission)

² (gleich wie Kommission)

³ (gleich wie Kommission)

(Abs. 4 der Kommission nicht übernommen)

⁴ Die Gesetzgebung soll die erforderlichen Bestimmungen enthalten, um

a. die Freiheit der Programmdienste und ihrer Mitarbeiter in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten;

b. der Öffentlichkeit zu gewährleisten die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck zu bringen; (gleich wie Kommissionsvariante 11)

c. (gleich wie Kommission)

d. die Interessen des Bundes und der Kantone zu wahren (gleich wie Kommission und gleich wie Favre *a*)

Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement machte nach nochmaliger Anhörung von Prof. Huber mit Ermächtigung des Bundesrates 1973 den folgenden Textvorschlag zum Gegenstand eines zweiten Vernehmlassungsverfahrens:

Art. 36^{quater}

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.

² Der Bund betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

³ Radio und Fernsehen sind nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten.

⁴ Die Gesetzgebung stellt für die Programmdienste verbindliche Richtlinien auf, insbesondere um

a. die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte des Volkes zu wahren;

b. in den Programmen von nationaler Bedeutung die Verschiedenheit der Sprachgebiete und die Eigenart der einzelnen Landesteile darzustellen;

c. zu gewährleisten, dass die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck kommt;

d. die Unabhängigkeit der Institutionen und ihre Freiheit in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten.

In einem erläuternden Bericht wurde unter anderem die vorstehend im Abschnitt 63 entwickelte Konzeption der «Freiheiten bei Radio und Fernsehen» zur Diskussion gestellt. Sie fand fast ausnahmslos Zustimmung. Kantone, Parteien und angehörte Organisationen schlugen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

rens in grosser Zahl Textvarianten vor, die zu einem grossen Teil sehr wertvolle Beiträge zur Meinungsbildung lieferten.

723 Vorschlag des Bundesrates zu einem Artikel 36^{quater} über Radio und Fernsehen

Bevor wir auf unseren Textvorschlag eintreten, möchten wir einige besondere Fragen vorwegnehmen.

Eine Verfassungsbestimmung soll auf lange Sicht Gültigkeit haben. Gerade bei Radio und Fernsehen, die noch mitten in einer raschen Weiterentwicklung stehen, ist zu bedenken, dass besonders aktuelle Belange gerne zu zusätzlichen Formulierungen Anlass geben, ohne aber auf lange Sicht ausgerichtet zu sein. Die Formulierung, die Gegenstand der Volksabstimmung vom 3. März 1957 war und verworfen wurde, war aus den eben angestellten Erwägungen sehr allgemein gehalten, ebenso die Formulierung, die vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement 1968 ins erste Vernehmlassungsverfahren gegeben wurde. Wir legen eine Formulierung vor, die zwar wesentlich ausführlicher ist, den eben angestellten Erwägungen aber dennoch Rechnung trägt.

Im Verfassungstext werden neu mehrere Grundsätze programmpolitischer Natur festgehalten. Im übrigen folgt der Textvorschlag in mehreren Formulierungen ganz oder teilweise den Vorschlägen der juristischen Expertenkommission.

Eine erste wesentliche Abweichung von den vorstehend aufgeführten Texten dieser Kommission oder einzelner Mitglieder derselben und vom Text von Prof. Huber besteht darin, dass wir den Passus «Das Erstellen und der technische Betrieb der Sendeanlagen für die nationalen Programme obliegen dem Bund» (Expertenvorschläge Absatz 2) nicht übernehmen. In unserer Botschaft vom 3. Juli 1956 zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen hatten wir eine solche Norm vorgeschlagen. Die eidgenössischen Räte haben diesen Satz in der Folge gestrichen. Wie vorstehend in Abschnitt 71 dargelegt wurde, genügt Artikel 36 BV für den technischen Bereich.

Eine weitere wesentliche Abweichung gegenüber allen drei erwähnten Berichten der Experten besteht im Verzicht auf den Passus im Absatz 4 (teils Bst. *d*, teils Bst. *a*), es seien «in den Programmen insbesondere» [Ingress zu Abs. 4] auch «die Interessen des Bundes und der Kantone zu wahren». Wir glauben auf eine solche Verfassungsnorm verzichten zu können. Andere Verfassungsnormen und verschiedene Gesetze, darunter auch das Strafgesetzbuch, enthalten genügend rechtliche Substanz zur Wahrung der erwähnten Interessen.

In der im Bericht der juristischen Expertenkommission vorgeschlagenen Formulierung des Verfassungstextes ist in einem Buchstaben *e* auch noch davon die Rede, dass die Gesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen enthalten müsse, um die Anliegen der Hörer, Zuschauer und ihrer Organisationen zur Geltung zu bringen. Die Kommission selbst bezeichnet diese Programm-Maxime als Minderheitsvorschlag. Wir haben ihn nicht übernommen, sind aber der Mei-

nung, dass den Anliegen der Hörer, Zuschauer und ihrer Organisationen bei der Ausarbeitung der Richtlinien besonderes Gewicht beizumessen ist. Absatz 3, der sich sowohl auf die Strukturen wie auch auf das Programm bezieht, bildet zur Wahrung der organisatorischen und programmlichen Interessen der Hörer, Zuschauer und ihrer Organisationen die geeignetste Grundlage.

Verschiedentlich ist im Vernehmlassungsverfahren beantragt worden, es sei der Bund zu verpflichten, die nötigen Einrichtungen zu erstellen, um den Empfang der überregionalen Programme in allen Gebieten des Landes zu gewährleisten. Dazu ist festzustellen, dass diese Verpflichtung bereits in Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 14. Oktober 1922 betreffend den Telegraf- und Telefonverkehr (SR 784.10) festgesetzt ist. Gestützt darauf erschliessen die PTT-Betriebe unter Beachtung des Grundsatzes der betriebswirtschaftlichen Unternehmungsführung (PTT-OG Art. 2) auch jene Gebiete, die fernmeldetechnisch besondere Probleme bieten.

In mehreren Anträgen wurde eine Bestimmung gewünscht, wonach der Bund zu Schulungsprogrammen und Bildungssendungen besonders zu verpflichten sei. Nachdem 1973 in einer Volksabstimmung die Vorschläge zu einer neuen verfassungsrechtlichen Regelung im Bildungsbereich abgelehnt wurden, möchten wir nicht den Eindruck aufkommen lassen, dass über einen Radio- und Fernsehartikel ein neuer Vorstoss in dieser Richtung unternommen werde. Eine Anzahl Programmsparten aus diesem Bereich lassen sich im Rahmen der bestehenden Zuständigkeitsordnung und in Zusammenarbeit mit den Kantonen weiterentwickeln.

Weiter ist auf den Umstand zu verweisen, dass es Sache der Gesetzgebung sein wird, die Ordnung über Radio und Fernsehen im einzelnen auszugestalten. Im Vernehmlassungsverfahren sind viele Anträge gestellt worden, die auf der Gesetzesstufe geprüft und teils auch verwirklicht werden können. Wie bereits erwähnt, wird der Gesetzesvorschlag des Bundesrates zum Gegenstand eines weiteren Vernehmlassungsverfahrens gemacht werden. Der Bundesrat erachtet die grundsätzlichen Erwägungen, die er in dieser Botschaft im Abschnitt 6 gemacht hat, für die Vorbereitung der Gesetzgebung als Richtlinie, soweit sich nicht auf Grund der Beratungen der eidgenössischen Räte und des von ihnen beschlossenen Verfassungstextes Änderungen ergeben.

Der Vorentwurf des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes ist im Vernehmlassungsverfahren in den grossen Zügen gut aufgenommen worden. Die Absätze 1 und 2 fanden fast durchwegs Zustimmung. In den Absätzen 3 und 4 dagegen gehen die Meinungen erheblich auseinander.

Nach diesen generellen Feststellungen unterbreiten wir Ihnen folgenden Vorschlag zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen:

Art. 36^{quater}

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.

² Der Bund betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

³ Radio und Fernsehen sind für die Allgemeinheit und nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten und zu betreiben.

⁴ Die Gesetzgebung stellt für die Programmdienste verbindliche Richtlinien auf, insbesondere um

- a. die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte der Bevölkerung zu wahren und zu fördern;
- b. in den Programmen von nationaler Bedeutung die Verschiedenheit der Sprachgebiete und die Eigenart der einzelnen Landesteile darzustellen;
- c. zu gewährleisten, dass die Vielfalt der Meinungen angemessen zum Ausdruck kommt;
- d. die Freiheit der Institutionen in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten.

Erläuterungen

Absatz 1:

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.

Mit dieser Verfassungsbestimmung wird eine ausschliessliche Rechtsetzungshoheit des Bundes für sämtliche Bereiche von Radio und Fernsehen geschaffen.

Die von uns vorgeschlagene Formulierung räumt dem Bund auch die Kompetenz ein, das Programmwesen mit Einschluss der in diesem Bereiche sehr umstrittenen Freiheiten zu ordnen und die Strukturen sowie Organisationsformen und die Aufsicht festzulegen. Die nachfolgenden Absätze von Artikel 36^{quater} enthalten im wesentlichen Präzisierungen, die sich teils auf die Programmpolitik, teils auf die Strukturen, teils auf beides erstrecken.

Absatz 1 gibt auch die Verfassungsgrundlage für die Regelung der Finanzfragen mit Einschluss der Möglichkeit, Radio und Fernsehen, wenn angezeigt, Bundesmittel zur Verfügung zu stellen. Sie erlaubt die Festsetzung von Gebühren und ihre Verteilung.

Absatz 1 wird weiter die Verfassungsgrundlage für besondere Vorschriften in den Bereichen besonderer Programmsparten wie Kurzwellendienst, Telefonrundspruch sowie Schulungs- und Bildungssendungen bilden. Er verschafft dem Bund auch eine verbesserte Verfassungsgrundlage für die Regelung der Werbesendungen. Darüber hinaus kann der Bund gestützt auf Absatz 1 besondere Vorschriften erlassen zum Schutze der Persönlichkeit vor Beeinträchtigungen durch Radio und Fernsehen und zur Regelung von Verantwortlichkeitsfragen. Vor allem aber kann er auch das Beschwerdewesen, die Beschwerdemittel und die Beschwerdemöglichkeiten bestimmen, sofern zu den bestehenden neue geschaffen werden sollen.

Absatz 2:

² Der Bund betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

Mit dieser Bestimmung wird vor allem einmal die Frage, ob der Bund das Schaffen und Verbreiten von Programmen selbst, mit andern Worten in staat-

licher Regie und durch eigene Organe, betreiben solle oder nicht, in dem Sinn entschieden, dass dies eine Domäne einer oder mehrerer Institutionen, d. h. Rechtsträger ausserhalb des Verwaltungsapparates des Bundes, sein soll. Damit ist eine wichtige Strukturfrage vorweggenommen: kein Staatsradio, kein Staatsfernsehen, auch wenn sie, wie in allen andern Kulturstaaten unserer Hemisphäre, eine öffentliche Aufgabe darstellen.

Als Mittel, um Dritte mit der Schaffung und Verbreitung der Programme zu betrauen, dient die Programmkonzession. Welche Bundesstelle das Regalrecht verleihen soll, wird bei der Ausgestaltung des Radio- und Fernsehgesetzes zu entscheiden sein.

Unter Schaffung von Programmen ist das Herstellen einzelner Sendungen oder Reihen von solchen, die zeitgerechte (*live*) oder zeitverschobene Wiedergabe von Ereignissen, das freie Sprechen oder das Ablesen von Texten, das Singen, Musizieren, Theaterspielen, jede Wiedergabe von beweglichen oder stillstehenden Bildern und andere Ausdrucksformen, aber auch die Regie, durch welche einzelne Programmteile zusammengesetzt werden, zu verstehen. Wenn neben dem Schaffen von Programmen im Verfassungstext auch von Verbreiten die Rede ist, so deshalb, weil Programme oder Programmteile auch gekauft werden können. z. B. in der Form von Filmen, Tonbändern, Kassetten oder Ton- und Bildplatten, oder indem man das Recht erwirbt, die Sendung eines andern zeitgerecht oder zeitverschoben zu übernehmen. Beides kann nicht als Schaffung oder Gestaltung eines Programmes verstanden werden. Im Gegensatz zum Begriff Verbreiten ist das Senden und Empfangen als technischer Vorgang Bestandteil des fernmeldetechnischen Regals und steht dem Bund (PTT-Betriebe) bereits auf Grund des Artikels 36 BV zu. Gestützt darauf wird das technische Regal für den Empfang schon seit Jahrzehnten durch technische Konzessionen auf Dritte übertragen.

Gemäss Verfassungstext wird die zuständige Stelle des Bundes die Programmkonzessionen an «Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts» erteilen. Die Umschreibung der Programmträger wurde bewusst so weit gefasst. Schon das Wort Institution an und für sich bringt dies zum Ausdruck. Wie die Bezeichnung «Körperschaft» kommt nach anerkannter Auslegung und Begriffs Umschreibung «Institution» sowohl im öffentlichen wie im privaten Recht zur Anwendung.

Der Umstand, dass unser Radio und Fernsehen möglichst freiheitlich und demokratisch gestaltet werden soll, gibt Anlass, als Programmträger nicht nur öffentliche Institutionen, sondern auch solche des privaten Rechtes vorzusehen. Den Anträgen, es seien Konzessionen nur an Institutionen des öffentlichen Rechts zu erteilen, kann schon deshalb nicht Folge gegeben werden, weil dies in gewissen Bereichen, wie z. B. beim Börsenfernsehen, kaum denkbar ist. Im übrigen kommt es gar nicht so sehr auf die verwendeten Begriffe «öffentlich» oder «privat», sondern auf die Ausgestaltung im Einzelfall an. Es können «private» Institutionen durch Auflagen in weitgehend öffentliche Einrichtungen umgestaltet werden. Diese Auflagen sind heute bei der SRG derart, dass in der Rechtswissenschaft die Auffassung vertreten wird, unsere nationale Radio- und Fernsehgesell-

schaft sei, wenn auch nach Formen des Privatrechts konzipiert, praktisch doch eine Institution des öffentlichen Rechtes. Diese Betrachtungsweise tut der Zweckmässigkeit der hier gewählten Lösung keinen Abbruch.

Die der SRG für ein Handeln nach rein privaten und privatrechtlichen Grundsätzen gesetzten Grenzen (Vorschriften über die Zusammensetzung der Organe, Programmrichtlinien) werden, um eine einheitliche Ordnung zu gewährleisten und Diskriminierungen zu verhindern, im grossen und ganzen auch bei lokalen Programmträgern, die ihre Programme vorwiegend über Drahtverteilnetze (Gemeinschaftsantennen) verbreiten, Gültigkeit haben müssen.

Absatz 3:

³ Radio und Fernsehen sind für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten und zu betreiben.

Dieser Absatz bezieht sich sowohl auf die Strukturen wie auf das Programmwesen. In beiden Bereichen soll eine freiheitliche und demokratische Ordnung bestehen. Die Programmträger sollen von Staat und andern Mächten möglichst unabhängig sein. Die Grundsätze des Absatzes 3 werden, soweit dies nicht im nachfolgenden Absatz geschieht, im Radio- und Fernsehgesetz näher auszugestalten sein.

Die Verwendung des Ausdruckes «demokratisch» soll vor allem die Verpflichtung festlegen, dass sowohl bei den Strukturen wie auch im Programmwesen der Grundsatz zu berücksichtigen ist, wonach bei den Organisationsformen alle relevanten Kreise und in den Programmen alle vertretbaren Meinungen angemessen und ausgewogen Berücksichtigung finden. Bei den Strukturen, z. B. bei der Zusammensetzung der Organe, die über den Inhalt der Programme von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung entscheiden, sollen weder eine einzelne Partei noch eine wirtschaftliche oder andere Interessengruppe oder Einzelpersonen einen übermässigen Einfluss haben (Grundsatz der strukturellen Pluralität). Richtschnur muss bei den Strukturen, wie beim Programm, das Wohl der Allgemeinheit und die angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen sein und bleiben. Objektivität und Unparteilichkeit müssen gewährleistet sein.

In bezug auf die Strukturen sind die Absätze 2 und 3 abschliessend. Für das Programm bringt der Absatz 4 eine Reihe zusätzlicher Präzisierungen.

Absatz 4:

⁴ Die Gesetzgebung stellt für die Programmdienste verbindliche Richtlinien auf, insbesondere um

- a. die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte der Bevölkerung zu wahren und zu fördern;
- b. in den Programmen von nationaler Bedeutung die Verschiedenheit der Sprachgebiete und die Eigenart der einzelnen Landesteile darzustellen;
- c. zu gewährleisten, dass die Vielfalt der Meinungen angemessen zum Ausdruck kommt;
- d. die Freiheit der Institutionen in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten.

Absatz 4 überbindet im Ingress dem Gesetzgeber die Pflicht, für die Programme verbindliche Richtlinien aufzustellen und dabei die unter den Buchstaben *a–d* aufgeführten Grundsätze besonders zu beachten.

Der in Buchstabe *a* für die Richtlinien aufgestellte erste Grundsatz steht im Dienste der Bevölkerung. Die Norm bedeutet eine ethische Grundtendenz, der die Programme entsprechen müssen.

Der unter Buchstabe *b* wiedergegebene Grundsatz erstreckt sich nur auf die Programme von nationaler Bedeutung, weil nur bei diesen programmliche Massnahmen, die dem gegenseitigen Verständnis der verschiedenen Sprach- und Kulturbereiche dienen sollen, nötig sind. Als Programme von nationaler Bedeutung können auch regionale und lokale Programme gelten, wenn ihnen gesamtschweizerisch gesehen, grundsätzlich oder auf eine bestimmte Sendung bezogen, besonderes Gewicht zukommt.

Buchstabe *c* wird dem Grundsatz der programmlichen Pluralität gerecht. Es muss sich dabei um relevante Meinungen handeln, mit andern Worten um solche, die für die Beurteilung eines bestimmten Problems von Belang sind. Die Pluralität braucht nicht im Rahmen einer einzigen Sendung gewährleistet zu sein. Es genügt, wenn sie in einer andern Sendung oder einer Sendereihe hergestellt wird. Im übrigen muss auch diese Programm-Maxime auf Grund von Absatz 3 so freiheitlich und demokratisch wie möglich, also insbesondere auch tolerant und unter Berücksichtigung der relevanten Minderheitsmeinungen gehandhabt werden.

Die unter Buchstabe *d* vorgesehene Freiheit in der Schaffung und Verbreitung der Programme kann sich nach dem Ingress des Absatzes 4 nur auf das Programmwesen erstrecken, nicht aber auf die Strukturen. Die «Programmfreiheit» hat nicht die Bedeutung eines individualrechtlichen Grundrechts im Sinne eines bürgerlichen Freiheitsrechtes. Vielmehr stellt sie einen Grundsatz für den im Gesetz im einzelnen auszugestaltenden Spielraum im Programmbereich dar. Die Erwähnung dieser Programmfreiheit will nicht bedeuten, dass es daneben nicht auch eine Gestaltungsfreiheit des einzelnen Programmschaffenden gibt (vgl. Abschn. 63). Sie besteht, von der staatlichen Oberaufsicht aus gesehen, jedoch nur im Rahmen der Programmfreiheit des Programmträgers und kann nicht weiter gehen als diese. Die Unabhängigkeit ist auf Grund von Absatz 3 zu regeln.

Der Umstand, dass im Ingress von Absatz 4 erklärt wird, die verbindlichen Richtlinien für die Programme müssten «insbesondere» den unter den Buchstaben *a–d* aufgeführten Grundsätzen gerecht werden, gibt die Möglichkeit, sie noch auszugestalten, und enthält die Verpflichtung, sie, wenn nötig, durch weitere Vorschriften zu ergänzen.

8 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Auch in finanzieller Hinsicht ist, wie in vielen Bereichen von Radio und Fernsehen, zu unterscheiden zwischen den technischen und den programmlichen Aufgaben.

Im technischen Bereich werden die Aufwendungen für den Bau und Betrieb der Sendernetze in die jährlichen Voranschläge aufgenommen und mit diesen überprüft und allenfalls genehmigt. Die Aufnahme eines Artikels 36^{quater} über Radio und Fernsehen in die Verfassung bringt hier keine grundsätzlichen Änderungen und auch keine besonderen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen.

Im Bereich der Programme zeitigt die Verfassungsbestimmung selbst keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Ob sich solche mit dem Radio- und Fernsehgesetz einstellen werden, lässt sich zurzeit noch nicht beurteilen. Wie in der vorliegenden Botschaft im Abschnitt 413 dargelegt wurde, gewährt der Bund der SRG für den Kurzwellendienst bereits Beiträge, die im Rahmen eines Fünfjahresplans bis 1976 vom Bundesrat grundsätzlich zugebilligt sind, unter Vorbehalt der Überprüfung im Rahmen der Genehmigung der Voranschläge.

Personelle Auswirkungen sind insofern zu gewärtigen, als schon die Ausarbeitung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, insbesondere aber dessen Vollzug, zusätzliches Personal notwendig macht. Die Aufgaben, die dem Bunde zufallen, werden aber erst im Radio- und Fernsehgesetz näher umschrieben werden, so dass es zweckmässig erscheint, mit einer Prognose noch zuzuwarten, damit im gegebenen Zeitpunkt genauere Angaben gemacht werden können. Vorherhand rechnen wir mit einer Gruppe von drei bis fünf Beamten.

9 Anträge zur Abschreibung von Postulaten

Wir beantragen Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- Postulat Nr. 9644 vom 15. März 1967 betreffend Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (Postulat Hackhofer);
- Postulat Nr. 9911 vom 26. September 1968 über weltweite Übertragung von Televisionsprogrammen (Postulat Chevallaz);
- Postulat Nr. 10344 vom 24. September 1970 betreffend Kostentragung beim Kurzwellendienst (Postulat Cevey);
- Postulat Nr. 10714 vom 23. Juni 1971 betreffend Organisation der SRG (Postulat Gerwig);
- Postulat Nr. 10716 vom 23. Juni 1971 betreffend Behandlung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Fragen bei Radio und Fernsehen (Postulat Schürmann);
- Postulat Nr. 10887 vom 23. Juni 1971 betreffend Bericht über das Fernsehen, (Postulat Rohner);
- Postulat Nr. 10897 vom 23. Juni 1971 betreffend Dezentralisierung des Fernsehens (Postulat Tanner);
- Postulat Nr. 10918 vom 29. September 1971 betreffend Fernschempfang in Berggebieten (Postulat Stucki);
- die beiden gleichlautenden Postulate Nr. 11297 vom 5. Oktober 1972 und

Nr. 11307 vom 4. Oktober 1972 betreffend Fernsehen (Postulat Akeret, Postulat Krauchthaler).

10 Schlussbemerkungen

Radio und Fernsehen sind eine sehr weitläufige Materie. Die Zahl der Probleme, die sich auf nationaler und auf internationaler Ebene stellen, ist ausserordentlich gross. Sie sind staatspolitischer, kulturpolitischer, rechtlicher, technischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Natur. Wir mussten daher, damit die Botschaft nicht zu umfangreich wird, thematisch eine gewisse Aufteilung auf die Botschaft zum Verfassungsartikel und jene zum Radio- und Fernsehgesetz vornehmen.

In die Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz haben wir insbesondere jene Themen verwiesen, die sich zurzeit in einer besondern Entwicklungsphase befinden, so dass angenommen werden müsste, dass, wenn sie bereits hier behandelt worden wären, eine nochmalige Darstellung in der Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz notwendig würde. Es handelt sich dabei vor allem um das Satellitenfernsehen und die Entwicklung bei den internationalen Organisationen technischer und programmlicher Natur sowie den Ausbau der technischen Infrastruktur und die zweite und dritte Fernsehkette. Im Fluss ist zurzeit auch das Urheberrecht. Daneben werden einige Probleme, auf die wir in der vorliegenden Botschaft bereits in den generellen Linien eingetreten sind, in der Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz noch einlässlicher behandelt werden müssen. So die Bedeutung der Massenmedien, die Strukturen mit Einschluss der Aufsicht. Zu behandeln werden weiter sein die Probleme Regierung und Politik einerseits und Radio und Fernsehen andererseits, Programmpolitik und Richtlinien zu den Programmen, Konzessionspolitik, Schutz der Persönlichkeit, Finanz- und Personalfragen.

Gestützt auf diese Ausführungen empfehlen wir Ihnen den nachstehenden Beschlussentwurf zur Annahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 21. November 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss betreffend Radio und Fernsehen

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsichtnahme in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. November 1973¹⁾,

beschliesst:

I

In die Bundesverfassung wird folgende Bestimmung aufgenommen:

Art. 36^{quater}

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.

² Der Bund betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

³ Radio und Fernsehen sind für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten und zu betreiben.

⁴ Die Gesetzgebung stellt für die Programmdienste verbindliche Richtlinien auf, insbesondere um

- a.* die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte der Bevölkerung zu wahren und zu fördern;
- b.* in den Programmen von nationaler Bedeutung die Verschiedenheit der Sprachgebiete und die Eigenart der einzelnen Landesteile darzustellen;
- c.* zu gewährleisten, dass die Vielfalt der Meinungen angemessen zum Ausdruck kommt;
- d.* die Freiheit der Institutionen in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten.

¹⁾ BBl 1973 II 1231

II

¹ Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (Vom 21. November 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11818
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.1973
Date	
Data	
Seite	1231-1323
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 929

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.